

# EL SISTEMA ESTADOUNIDENSE DE «REVENUE SHARING»: RESULTADOS Y ENSEÑANZAS DE SU APLICACION

Por ALEJANDRO PEDROS ABELLO

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. GENERAL REVENUE SHARING: 2.1. *Consideraciones generales.* 2.2. *Valoración de los principales resultados obtenidos:* 2.2.1. Asignación de fondos y alternativas impositivas. 2.2.2. Violación de los derechos civiles. 2.2.3. Participación comunitaria.—3. SPECIAL REVENUE SHARING.—4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

## 1. Introducción

Cuando se habla de *Tax-sharing*, y/o de *revenue sharing*, se está haciendo referencia a determinados procedimientos de participaciones, de coparticipaciones, o de ingresos compartidos entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con unos módulos de participación establecidos mediante fórmula (objetivamente) o mediante acuerdo político (señalados por los respectivos Parlamentos), pero las alternativas posibles se establecen a partir de todos o algunos de los conceptos impositivos del nivel central de gobierno. Y esta es la fórmula de *revenue sharing* que se viene aceptando en la generalidad de los países que recurren a esta modalidad intrasector público de corrección de los desequilibrios presupuestarios tanto de naturaleza vertical, como de

naturaleza horizontal, que suelen producirse entre los distintos niveles de gobierno y, también al mismo nivel de gobierno, entre las distintas unidades.

En el caso norteamericano, la denominación *Revenue Sharing* tiene una fuerte carga de inercia, que se apoya en las propuestas originarias del sistema (1) que, una vez transformadas se han concretado en la creación de un Fondo federal, de una duración establecida, y por una cuantía determinada para cada uno de los ejercicios, que procede luego a distribuirse mediante fórmula, y con unas ciertas correcciones entre los estados y los municipios. Desarrollaremos más adelante toda esta temática, si bien cabe anticipar que por la importancia de los recursos atribuidos a dicho Fondo federal, su introducción ha constituido más bien una fórmula de ensayo para, en su caso, basar el desarrollo financiero de lo que se anunciaba como Nuevo Federalismo.

Desde su presentación el 13 de agosto de 1969, realizada por el presidente R. M. Nixon ante el Congreso de los Estados Unidos (2), hasta su definitiva sanción legal, en octubre de 1972, este proyecto de financiación del nuevo federalismo fiscal pasó por un verdadero vía crucis legislativo (3). En aquel acto Nixon anunció que remitía al Congreso un proyecto encaminado a que, para el ejercicio fiscal de 1971, se procediera a devolver a los estados, para su propio uso y el de los gobiernos locales de cada uno de ellos, una parte —primero pequeña a guisa de ensayo— de los ingresos de la federación a sus estados de procedencia, todo ello como primera provisión para frenar el creciente grado de centralización económica y financiera que, con su origen en la gran depresión, venía produciéndose en el Gobierno federal. El presidente manifestó también explícitamente que era su intención aumentar dicho Fondo en los años siguientes para que al-

(1) La más conocida ha sido la formulada por Heller-Pechman. Véase W. W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, Ed. Labor, S. A., Barcelona, 1968, páginas 126 y ss.; Joseph A. Pechman, «Financing State and Local Governments», *Proceedings of a Symposium on Federal Taxation*, American Bankers Association, New York, 1965, p. 76; y «Financing State and Local Governments» (*Revenue Sharing Revisited*), *Federal Reserve Bank of Boston*, Boston, 1970, traducido en *Hacienda Pública Española* número 35, pp. 419-424.

(2) Véase H. S. Reuss: *Revenue-Sharing. Crutch or Catalyst for State and Local Government?*, Praeger, New York, 1970, Appendix B, pp. 156-160.

(3) Véase W. S. Myers: «A legislative History of Revenue Sharing», en *The Annals of the American Academy of political and social science*, 1975, mayo, pp. 1-11.

canzase la cifra de cinco mil millones de dólares en el año fiscal de 1975 (Nixon concluiría su mandato en 1972, y debería someterse a reelección, que ya daba por ganada en 1969).

El programa enunciado ya apuntaba que había que resolver la creciente complejidad y diversidad de los sistemas de subvenciones específicas a los gobiernos locales que habían proliferado salvajemente y que se referían a un número creciente de programas, cercano ya a los 400. En orden a resolver una serie de problemas tales como el solapamiento de los programas entre los niveles estatal y local, las distorsiones económicas provocadas por los presupuestos estatales y locales (especialmente en términos de la regresividad creciente de su proceso de ingresos y gastos), el aumento de los costes administrativos, los retrasos e ineficaces actuaciones de los mismos, una preocupante regresión en el ejercicio de la autoridad y en el cumplimiento de las acciones concertadas con el Gobierno federal, y la creciente competencia entre los instrumentos fiscales y administrativos de los gobiernos estatales y locales con las mismas instituciones o instrumentos federales, se propugnaba la consolidación de los distintos programas de subvenciones específicas en orden a alcanzar una mayor simplicidad y transparencia en la actuación coordinada de los distintos niveles de gobierno. Todo ello en la perspectiva de lo que se ha llamado *Special Revenue Sharing* en contraposición al *General Revenue Sharing*, que si resulta más conocido y mejor estudiado tiene una importancia —por el volumen de los recursos— muy inferior al volumen de financiación que transcurre por el conjunto de programas que constituyen el *Special Revenue Sharing*.

La propuesta concreta en términos de *General Revenue Sharing*, sigue muy ajustadamente el contenido financiero de Heller-Pechman según se manifiesta en sus cuatro principales características, que son las siguientes:

a) la cuantía total del Fondo a distribuir se establecerá en un determinado porcentaje de la renta personal imponible, que constituye la base de imposición del impuesto federal sobre la renta. Unicamente, para el año fiscal de 1971, será de un tercio del 1 por 100 de la renta personal imponible, porcentaje que se irá elevando paulatinamente;

b) la asignación del fondo total anual entre los 50 estados y el distrito de Columbia, se hará en función de la población y del esfuerzo fiscal de cada estado;

c) la asignación dentro de cada estado a favor de sus gobiernos locales se hará de acuerdo a una fórmula previamente establecida. Dicha asignación se realizará de acuerdo con la importancia recaudatoria relativa del estado y de los gobiernos locales. Hay que señalar que aunque se anticipan criterios para cumplir con esta distribución de recursos, en definitiva se deja en completa libertad para que entre el Gobierno estatal y los gobiernos locales, de mutuo acuerdo, se establezcan otras fórmulas alternativas de participación; y

d) las exigencias administrativas de dicho programa serán mínimas. Cada estado simplemente informará y rendirá cuentas de las cantidades recibidas.

Pero esta propuesta, tendente también a garantizar el saneamiento financiero —la crisis financiera— de los gobiernos locales resultaba especialmente atractiva desde el ángulo político, y una vez situada en ese plano originó un excepcional interés que hizo retrasar su puesta en marcha definitiva al tiempo que incorporó un considerable número de modificaciones, aunque no todas significaron perfeccionamientos de la propuesta inicial. Cabe señalar en este punto que buena parte del desencanto que la aplicación del Revenue Sharing ha producido ha sido con toda seguridad fruto del excesivo protagonismo que se le quiso dar, cuando por el reducido volumen de los recursos que se le adscribieron difícilmente podía ser un instrumento decisivo para superar la aguda crisis financiera de los gobiernos locales y para cambiar la tendencia centralizadora del Gobierno federal que se constituyeron en los dos objetivos básicos del Revenue Sharing (4).

En efecto, durante los Congresos 90 y 91, se han registrado hasta 55 proyectos de ley sobre el tema específico que nos ocupa, buena parte de los cuales tuvieron una génesis meramente oportunista, sin que llegasen a plantear diferencias concretas de una

---

(4) Véase G. W. Watt: «The Goals and objectives of General Revenue Sharing», en *The Annals...*, op. cit., pp. 12-22.

cierta actividad. Sin embargo, las sucesivas modificaciones introducidas en su largo peregrinar legislativo han conseguido ciertamente tecnificar las fórmulas para la asignación de recursos entre los estados y los gobiernos locales, se ha conseguido prestar una mayor atención —diferencial— tanto a las grandes ciudades centro de áreas metropolitanas, como a las pobres y pequeñas comunidades rurales, se han fijado límites a las ponderaciones a aplicar, según los casos, a las distintas variables en las fórmulas de asignación, se introdujeron subprogramas de atención especial a servicios sociales, se plantearon fórmulas alternativas para la asignación de recursos, se establecieron prohibiciones respecto a la libertad de usos de los distintos recursos aumentando las limitaciones y el grado de control originalmente previstos, etc., se consiguió, en definitiva, complicar en forma sustantiva el sistema originalmente propuesto.

Pero no sólo esto sino que la versión final de la propuesta enunciada en agosto de 1969, ha resultado considerablemente menos liberal y menos satisfactoria, que la fórmula enunciada primitivamente. En efecto, la coexistencia de dos fórmulas distintas (del Congreso y del Senado) y algunos detalles de perfeccionamientos técnicos, alteraron por completo el contenido y los objetivos básicos del Proyecto de Revenue Sharing —tanto que incluso alteraron su nombre— que desaparece como tal (5). Los dos aspectos más negativos respecto de la propuesta original es lo escasamente generoso que ha sido respecto de la cuantía de los fondos a manejar, y respecto de los importantes grados de libertad inicialmente previstos para la aplicación de los recursos asignados a cada gobierno local (6) que, como se recor-

(5) Cabe señalar que entre la propuesta primitiva de Nixon en agosto de 1969 y la presentación concreta y detallada de su gobierno, realizada en febrero de 1971, se elaboraron no menos de cuatro importantes propuestas alternativas (véase M. L. Weidenbaum, y R. L. Joss, «Alternative Approaches to Revenue Sharing: A description and framework for evaluation», *National Tax Journal*, marzo 1970, pp. 2-22, y en especial el cuadro D), todas ellas en base a un determinado porcentaje de la base imponible del impuesto sobre la renta, teniendo en cuenta el elemento de población, el esfuerzo fiscal, la renta media por habitante en orden a la fórmula de asignación, y con una concepción marcadamente liberal acerca de las modalidades de distribución, y prácticamente sin restricciones a los programas a financiar.

(6) Este retroceso ha hecho que M. A. Haskell escribiera un estudio, «Decentralization or Concentration of Power? The paradox of Revenue Sharing», *Center for Research on Federal Financial Relations*, Canberra, 1976, en el que concluye que el Revenue Sharing se ha convertido, quizá inadvertidamente, en un claro instrumento de centralización, contrariamente al objetivo postulado.

dará, constituían los dos objetivos básicos de la propuesta original. En última instancia, cabe señalar que al nivel de los estados la fórmula definitivamente aprobada ignora por completo el concepto de «necesidad» como elemento decisivo para la distribución de los recursos. Todas estas limitaciones de la Ley parece que quepa acreditarlas a la actuación del Senado que se ha manifestado fuertemente contrario al General Revenue Sharing (7), posiblemente para perpetuar su importante papel en la asignación de recursos a los gobiernos locales que viene desempeñando a través del sistema de subvenciones incondicionadas.

## 2. General Revenue Sharing

### 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las líneas maestras por las que discurre el moderno federalismo fiscal estadounidense, se establecieron en la *State and Local Fiscal Assistance Act*, 1972, mediante la cual se intenta no sólo dotar de manera adecuada —suficiente— las Haciendas locales —estatales y municipales— sino, también, procurar mayores grados de libertad en la asignación de los fondos que los gobiernos locales reciben del Gobierno federal, y que todavía siguen principalmente realizándose merced a transferencias con destino a programas específicos.

La principal innovación contenida en la Ley de 1972 consiste en el establecimiento de un nuevo sistema de participaciones en ingresos —*Revenue Sharing*— que resulta por completo independiente de las obligaciones a que deben hacer frente los gobiernos locales. Cabe señalar que éstos siguen insistiendo en que el sistema de *Revenue Sharing* se vaya extendiendo rápidamente hasta sustituir —a pesar de los defectos que reconocidamente este nuevo sistema tiene— por completo a los sistemas de transferencias condicionadas que vienen recibiendo del Gobierno federal.

Los orígenes más cercanos de este procedimiento de financiación se remontan a la ya citada propuesta Heller-Pechman, que consiste en postular una participación de los estados y los

(7) Véase W. S. Myers: «A Legislative History of...», *op. cit.*, pp. 9-11.

municipios del 1 por 100 de la base imponible del impuesto federal sobre la renta. Esta participación, que podría ser aumentada en un 0,2 por 100 cada año hasta llegar al 2 por 100 de la cifra anterior, significaría aproximadamente el 10 por 100 (cuando se aplicase el 2 por 100) de los ingresos obtenidos con ese impuesto federal. Su reparto, a través de un Fondo que se crearía para su administración, se haría para cada estado en base a la población del mismo.

La posterior elaboración de esta propuesta primitiva incorporó no sólo la consideración del esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos perceptores de las participaciones, con el fin de incentivar el crecimiento de los ingresos impositivos autónomos de los distintos niveles de gobierno, sino, también una cierta consideración redistributiva favorable a los estados más pobres a los que se atribuiría una cierta proporción —se fijaba en el 10 por 100— del monto global en que participaban los gobiernos locales y estatales en el impuesto federal sobre la renta personal.

El plan establecía la participación con respecto a la base imponible del impuesto sobre la renta en atención a razones técnicas. La primera, que la base imponible es más estable que los ingresos. La segunda, que si la participación de los estados fuese independiente del nivel y estructura de los tipos impositivos federales no crearía intereses particulares en una u otra forma de estos tipos. En tercer lugar, la participación así establecida no afectaría a la función estabilizadora —variación en los ingresos marginales especialmente del impuesto federal sobre la renta.

Frente a la creciente necesidad de recursos de las Haciendas Locales, que se ven obligadas a responder a una demanda de bienes y servicios públicos que aumenta más rápidamente que la renta, se venía produciendo no sólo una creciente regresividad en los impuestos locales sucesivamente aplicados, sino que quedaba cada vez más patente la existencia de un creciente desequilibrio entre los medios y las obligaciones entre los distintos niveles de gobierno; la frase que más fortuna hizo en la descripción de este fenómeno fue la de que «no somos bastante sabios para resolver los problemas desde la cúspide ni hay recursos suficientes para hacerlo desde la base». Frente a esta

situación, el sistema propuesto de *Revenue Sharing* podría proceder a sustituir en parte el sistema impositivo local por la participación en el impuesto federal sobre la renta, más progresivo, más flexible y con una base imponible más amplia con lo que se ganaban importantes dosis de equidad y se facilitaba la suficiencia financiera de las Haciendas estatales y municipales. Pero no sólo esto sino que así se procedía a compensar la «rémora fiscal» (fiscal drag) que el excesivamente flexible sistema impositivo federal arrojaba sobre la economía estadounidense, colocando el «dividendo fiscal» —o exceso de superávit presupuestario— en manos de los gobiernos estatales y municipales, realmente necesitados de mayores recursos para hacer frente a sus compromisos financieros.

Sin embargo, cabe señalar que de la propuesta quedó poco más que su filosofía, y aún ésta aplicable a unas circunstancias económicas y presupuestarias muy distintas a aquellas vigentes cuando se estaba en la etapa de la elaboración de propuestas alternativas. En efecto, el establecimiento del *Revenue Sharing* se hizo simultáneamente en sus modalidades de general y especial, y ajeno por completo a sistema alguno de participaciones como se detalla a continuación.

El *General Revenue Sharing* empieza a aplicarse escalonadamente para un periodo de cinco años y por un importe global de 30,2 miles de millones de dólares, con los que se procede a dotar al Fondo, de forma creciente para cada ejercicio presupuestario comprendido entre 1972 y 1976. Cabe señalar que, contrariamente al contenido de las distintas propuestas académicas antes analizadas, la cuantía de la dotación a dicho Fondo está absolutamente desvinculada de cualquier porcentaje previamente establecido de los ingresos recaudatorios obtenidos con el Impuesto federal sobre la renta o con cualquier otro. Ello permite caracterizar dicho sistema como de Fondo y no como un sistema de participaciones; lo que viene a significar un marcado predominio de la discrecionalidad en su funcionamiento.

La distribución del Fondo que se viene aplicando resultó una solución de compromiso entre los distintos proyectos presentados, lo que se constata por la posible aplicación alternativa de dos fórmulas distintas. La primera procede a distribuir la cuantía



del Fondo en base a tres factores —que fue la preferida por el Senado— y la segunda que se hace en base a cinco factores —fue la elegida por el Congreso—. Como sea que los Estados eligen la que les resulta más favorable, entonces se desbordaría el crédito total atribuido al Fondo, hay que reducir proporcionalmente para todos los Estados la cantidad global de 6,05 miles de millones de dólares con la distribución que resulte preferible a la mayoría (8).

La fórmula de tres factores se basa en los siguientes:

- a) La población residente.
- b) El esfuerzo impositivo, que se define como la cantidad neta recaudada por impuestos locales y estatales dividida por la renta personal agregada de cada Estado.
- c) La posición relativa de la renta por habitante, que es el cociente de dividir la renta por habitante de cada Estado por la renta por habitante de toda la nación.

La combinación establecida entre los tres factores consiste en multiplicar a) por b), y el producto, por el inverso de c), lo que da un número determinado de puntos para cada Estado entre los que repartir proporcionalmente el Fondo establecido por cada ejercicio.

La fórmula de cinco factores se basa en los siguientes:

- a) La población residente.
- b) La población urbana, entendiéndose como tal los que vivan en una zona cuya ciudad o ciudades más importantes superan los 50.000 habitantes.
- c) La población ponderada por la renta relativa por habitante, definida como en la fórmula anterior.
- d) El esfuerzo impositivo, definido igual que antes.
- e) Recaudación del impuesto estatal sobre la renta personal; el 15 por 100 de la cantidad neta recaudada, siempre y cuando esté comprendida entre el 1 y el 6 por 100 de la recaudación del impuesto federal sobre la renta en aquel estado.

---

(8) Véase B. P. Herber: *Fiscal Federalism in the United States of America*, The Australian National University, Canberra, 1975, p. 64; y R. D. Reischauer, «General Revenue Sharing. The Program's Incentives», en W. E. Oates (ed.), *Financing New Federalism*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975, que detalla especialmente las fórmulas utilizadas en la distribución de recursos.

Esta fórmula se concreta específicamente de la forma siguiente:

a') Un tercio de 4,0 mil millones de dólares, en base a cada uno de los factores de a), b) y c).

b') Una mitad de 2,05 miles de millones de dólares, en base a cada uno de los factores d) y e).

Lo que viene a significar una ponderación aproximada del 22 por 100 para cada uno de los tres primeros factores y del 17 por 100 para los dos restantes.

Si bien esta fórmula había despertado grandes ilusiones, hay que reconocer que de los primeros años de su aplicación se han derivado resultados limitados, tanto por lo exiguo de los fondos puestos a disposición del programa que nos ocupa, como por los irregulares resultados en términos de igualación vertical que viene produciendo, si bien hay que reconocer que en el aspecto de la igualación horizontal, los resultados han sido marcadamente satisfactorios, aun dentro de lo limitado de su importancia cuantitativa (9).

## 2.2. VALORACIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS

Con apoyo en los dos volúmenes consecutivamente editados por la *Brookings Institution*, puede elaborarse una apreciación bastante ajustada de los resultados obtenidos con la aplicación del *General Revenue Sharing* (10). Básicamente se utilizará tal fuente de información, debidamente complementada en los puntos en que ello resulte conveniente.

Las principales críticas que se han formulado respecto del funcionamiento del programa de *Revenue Sharing*, se han referido en especial al uso o aplicación que los gobiernos estatales y locales han hecho de los fondos recibidos. Hay que señalar

(9) Véase Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *General Revenue Sharing: An Acir Re-Evaluation*, Washington, D. C., octubre 1974, pp. 5 y 6.

(10) Los libros en cuestión son R. P. Nathan y otros, *Monitoring Revenue Sharing*, Washington, D. C., 1975, y R. P. Nathan y otros, *Revenue Sharing: The Second Round*, Washington, D. C., 1977. Asimismo cabe citar que la obra dirigida por F. T. Juster (ed.), *The Economic and Political Impact of General Revenue Sharing*, Institute for Social Research, Ann Arbor Michigan, 1975, constituye una aportación también fundamental para el estudio del tema que nos ocupa, y será también objeto de debida atención.

desde ahora que las críticas realizadas respecto a los términos, valores y resultados de la fórmula de distribución de los recursos, han sido siempre de menor tono, y han ido, además, incorporándose al esquema aprobado, lo que ha hecho que, si bien con algunas limitaciones propias del caso, en especial las que se derivan del hecho de lo difícil que resulta la validez general de cualquier fórmula aplicada a un universo tan amplio, el grado de aceptación de los resultados obtenidos sea satisfactorio.

Cabe agrupar en tres grandes grupos las críticas más importantes que se han formulado al programa de *Revenue Sharing*, (11). La primera se refiere a la asignación funcional de los fondos recibidos y/o a lo ocurrido con los ingresos impositivos—reducción, estancamiento y aumento—como colocaciones alternativas a aquellos fondos. La segunda, comprende el grupo de críticas formuladas en el sentido de que se han vulnerado o distorsionado algunos de los objetivos previstos del programa, lo que afecta de lleno al tema de la violación de los derechos civiles. En tercer y último lugar, se han levantado importantes críticas acerca del que se considera ha sido reducido nivel de participación comunitaria en el proceso de decisión social de la asignación de los fondos recibidos.

### 2.2.1. *Asignación de fondos y alternativas impositivas*

Entre este grupo de críticas destaca especialmente el alegado fracaso de los gobiernos estatales y locales en canalizar una cuantía de recursos suficientes para satisfacer adecuadamente programas de bienestar social. Esta crítica se ha acentuado por el hecho de que durante el año fiscal de 1972 se redujeron o se cancelaron varios programas de bienestar social financiados con subvenciones específicas, que no fueron adecuadamente sustituidos por nuevos programas sociales con cargo a los fondos procedentes del *Revenue Sharing*. Esta crítica hay que aceptarla como válida, pero con importantes matizaciones. Ciertamente que el *Revenue Sharing* no es un programa

---

(11) M. A. Haskell: «Decentralization or Concentration of Power? The paradox of Revenue Sharing», *Occasional Paper* número 3, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 1976, pp. 12 y ss.

social, pero ello es un hecho sumamente aceptado de antemano, porque: a) un adecuado programa social ha de tener una base nacional para que sea realmente efectivo; b) difícilmente una localidad individualmente considerada asumirá por sí misma un programa social innovador; c) un conjunto inarmónico de programas sociales es inferior en sus resultados a un solo programa social de ámbito nacional (12). La línea de defensa en cuanto a las reconocidas limitaciones de bienestar social del sistema *Revenue Sharing* pasan en definitiva por el planteamiento de R. A. Musgrave y de W. E. Oates en el que la función de distribución se atribuye, en orden a un planteamiento eficiente, al nivel del Gobierno central.

Otro tema de indudable importancia a la hora de valorar los resultados obtenidos mediante el esquema aquí estudiado, es la consideración del «nuevo» gasto público que con el *Revenue Sharing* se ha promovido. En definitiva, y dado que no ha habido «nuevo» dinero a través del nuevo esquema de financiación de los gastos estatales y locales, hay que ser conscientes de que se ha producido una importante «sustitución» en términos de gasto público (y/o variaciones en la presión tributaria). Esta sustitución incluye esfuerzos para equilibrar el presupuesto, para reducir la presión impositiva, para estabilizar la presión impositiva, para evitar nuevo endeudamiento, y de ayuda federal por nuevos programas decididos por los gobiernos locales. En definitiva, tan sólo puede hablarse de «nuevo» gasto público en una cuantía aproximadamente igual a la mitad de los recursos proporcionados por el sistema de *Revenue Sharing*. La estimación más fidedigna establece que el 42,5 por 100 de los fondos recibidos por los gobiernos locales, y el 64,3 por 100 de los recibidos por los gobiernos estatales fueron utilizados para fines de «sustitución» (13). En definitiva, lo que sí parece merecer un consenso generalizado es que el nuevo programa de *Revenue Sharing* no cuenta entre sus excelencias con el cumplimiento de la promesa originaria de que significaría más dinero.

---

(12) R. Rafusse, Jr. (ed.): *Proceedings of the Conference on Revenue Sharing Research*, National Planning Association, Washington, D. C., 1974, p. 41.

(13) R. P. Nathan y otros: *Monitoring...*, *op. cit.*, pp. 192-193.

Con el fin de progresar en el conocimiento del impacto fiscal de la introducción del sistema de *Revenue Sharing*, es preciso hacer una referencia al contenido de los cuadros 1 y 2.

Las dos rúbricas en las que el impacto ha sido mayor son las que se refieren al mantenimiento o aumento de gastos corrientes, y de gastos de capital, siendo mucho más importante el impacto operado en nuevos gastos de capital. Obviamente el impacto más importante ha sido operado en los gastos de capital, rúbrica a la que fundamentalmente se han encaminado los recursos procedentes del *General Revenue Sharing*. Resulta singular la evolución exactamente contraria operada en el gasto corriente y en el gasto por cuenta de capital en función del número de habitantes en los distintos gobiernos locales. Así como hay una clara relación de decreciente importancia relativa del gasto corriente a medida que disminuye la población en los municipios, y que se estabiliza esta proporción cuando nos referimos a los condados, independientemente de la población de los mismos, ocurre exactamente lo contrario cuando se trata de gasto por cuenta del capital; aumenta su importancia porcentual cuando decrece la población.

En efecto, el gasto por cuenta del capital muestra una clara tendencia —aunque con más desviaciones que en el caso de los gastos corrientes— hacia su aumento a medida que decrece el número de habitantes de los gobiernos municipales considerados; esta relación, sin embargo, se invierte ligeramente cuando observamos la importancia porcentual de los gastos de capital en relación con el número de habitantes de los condados.

También alcanza a apreciarse que ha sido relativamente reducida la aplicación de fondos procedentes del *Revenue Sharing* a mejorar la presión tributaria y la carga de la deuda pública de los respectivos gobiernos locales, y que esta mejora ha sido muchísimo más reducida (incluso inapreciable en algunos casos) cuanto mayor es el número de habitantes en la muestra considerada. Todo ello no sólo viene a señalar que la situación fiscal de las ciudades más importantes es mucho más delicada que la de las ciudades más pequeñas, para las que los recursos recibidos han significado una serie de importantes ventajas, sino que viene a confirmar un importante conjunto de deficiencias del

**IMPACTO FISCAL ESTIMADO DURANTE EL AÑO FISCAL 1974, DE MUESTRA  
DE MUNICIPIOS, CIUDADES Y CONDADOS**

(En millones de dólares)

Tipo de unidad (Habitantes)	Nú- mero	Gastos corrientes iguales o mayores	Gastos de capital iguales o mayores	Impuestos locales iguales o mayores	Deudas locales iguales o mayores	Aumentos de superávit	Residual	No contestan	Total asignación Revenue Sharing
<b>Municipios:</b>									
300.000 .....	27	528,9	100,8	85,8	6,2	33,7	16,5	70,2	841,9
100.000-299.999 .....	40	82,5	78,3	121,8	45,6	0,0	— 38,7	2,7	292,2
25.000- 99.999 .....	215	71,5	268,9	108,5	43,3	19,6	5,1	6,1	523,0
10.000- 24.999 .....	92	26,7	161,3	40,9	26,8	8,9	5,2	6,8	276,6
2.500- 9.999 .....	85	18,3	137,2	40,5	25,8	9,5	4,8	52,3	288,4
Menos de 2.500 .....	120	26,0	60,2	14,2	6,1	9,6	7,1	1,5	124,7
Ciudades > 9.000 .....	42	10,6	26,0	11,8	6,3	0,5	3,1	0,7	59,0
Ciudades < 9.000 .....	30	8,6	28,1	1,8	6,8	15,0	0,5	1,4	62,2
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>651</b>	<b>773,1</b>	<b>860,8</b>	<b>425,1</b>	<b>166,9</b>	<b>96,8</b>	<b>3,6</b>	<b>141,7</b>	<b>2.468,0</b>
<b>Condados:</b>									
500.000 .....	35	93,0	199,9	53,3	64,8	0,0	24,1	19,9	455,0
100.000-499.999 .....	48	84,9	194,0	52,9	54,3	10,2	4,0	24,1	424,4
Menos de 100.000 ...	59	164,0	369,1	110,3	34,1	4,4	49,8	0,0	732,1
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>142</b>	<b>341,9</b>	<b>763,0</b>	<b>216,5</b>	<b>153,2</b>	<b>14,6</b>	<b>77,9</b>	<b>44,0</b>	<b>1.611,5</b>
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>793</b>	<b>1.115,0</b>	<b>1.623,8</b>	<b>641,6</b>	<b>320,1</b>	<b>111,4</b>	<b>81,5</b>	<b>185,7</b>	<b>4.079,5</b>

FUENTE: U. S. Bureau of the Census, vol. I, *Governmental Organization*, Washington, D. C., 1973.  
Datos suministrados por el Survey Research Center, University Michigan.

**IMPACTO FISCAL ESTIMADO DURANTE EL AÑO FISCAL 1974, DE MUESTRA  
DE MUNICIPIOS, CIUDADES Y CONDADOS**

(En porcentajes)

Tipo de unidad (Habitantes)	Número	Gastos corrientes iguales o mayores	Gastos de capital iguales o mayores	Impuestos locales iguales o mayores	Deudas locales iguales o mayores	Aumentos de superávit	Residual	No contestan	Total asignación Revenue Sharing
<b>Municipios:</b>									
300.000 .....	27	62,8	12,0	10,2	0,7	4,0	2,0	8,3	100,0
100.000-299.999 .....	40	28,2	26,8	41,7	15,6	—	— 13,2	0,9	100,0
25.000- 99.999 .....	215	13,7	51,4	20,7	8,3	3,7	1,0	1,2	100,0
10.000- 24.999 .....	92	9,7	58,3	14,8	9,7	3,2	1,9	2,5	100,0
2.500- 9.999 .....	85	6,3	47,6	14,0	8,9	3,3	1,7	18,1	100,0
Menos de 2.500 .....	120	20,9	48,3	11,4	4,9	7,7	5,7	1,2	100,0
Ciudades > 9.000 .....	42	18,0	44,0	20,0	10,7	0,8	5,3	1,2	100,0
Ciudades < 9.000 .....	30	13,8	45,2	2,9	10,9	24,1	0,8	2,3	100,0
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>651</b>	<b>31,3</b>	<b>34,9</b>	<b>17,2</b>	<b>6,8</b>	<b>3,9</b>	<b>0,1</b>	<b>5,7</b>	<b>100,0</b>
<b>Condados:</b>									
500.000 .....	35	20,4	43,9	11,7	14,2	—	5,3	4,4	100,0
100.000-499.999 .....	48	20,0	45,7	12,5	12,8	2,4	0,9	5,7	100,0
Menos de 100.000 .....	60	22,4	50,4	15,1	4,7	0,6	5,9	1,0	100,0
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>143</b>	<b>21,2</b>	<b>47,3</b>	<b>13,4</b>	<b>9,5</b>	<b>0,9</b>	<b>4,4</b>	<b>3,2</b>	<b>100,0</b>
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>794</b>	<b>27,3</b>	<b>39,8</b>	<b>15,7</b>	<b>7,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: U. S. Bureau of the Census, vol. I, *Governmental Organization*, Washington, D. C., 1973.  
Datos suministrados por el Survey Research Center, University Michigan.

sistema de *Revenue Sharing* respecto a la problemática financiera de las ciudades más importantes (14).

Entre estas deficiencias cabe señalar las siguientes: a) el cambio de sistema de distribución de fondos ha perjudicado en términos absolutos a varias grandes ciudades que han recibido menos recursos en términos absolutos; b) no se ha resuelto, ni mucho menos, el objetivo enunciado de que los fondos, a través del nuevo sistema propuesto, se canalizaría hacia aquellas comunidades que estuviesen más necesitadas; y c) que el sistema en actuación no ha logrado corregir lo más mínimo el agudo desequilibrio existente dentro de las áreas metropolitanas entre las ciudades centrales y sus suburbios respectivos. Frente a estas acusaciones, la *Advisory Commission for Intergovernmental Relations* se ha defendido diciendo que el programa aprobado nunca se había pensado que sirviera sino como un procedimiento de ayuda general a los gobiernos locales..., pero sin que ello significase su sustitución como elementos responsables frente a una serie de necesidades urgentes, y que son distintas por su propia naturaleza (15). De cualquier forma, lo que viene a concluirse de esta situación financiera de las grandes ciudades, que no reciben una atención especial suficiente, es que el sistema de *Revenue Sharing*, tanto directa como indirectamente —dado que las ciudades más importantes son las que mayor atención vienen prestando a los programas de bienestar social— significa un importante retroceso en este aspecto del bienestar social respecto de la situación anterior a su establecimiento, lo que constituye con toda seguridad el aspecto negativo más importante de este nuevo esquema de financiación de los gobiernos estatales y locales.

### 2.2.2. *Violación de los derechos civiles*

Con toda seguridad que, desde el punto de vista político, este ha sido el aspecto más conflictivo del programa de *Reve-*

(14) Véase en este sentido el artículo fundamental de David A. Caputo y Richard L. Cole: «General Revenue Sharing: Its impact on American Cities», *Governmental Finance*, noviembre 1977, pp. 24-33. También cabe citar el capítulo 5.º de R. P. Nathan y otros: *Monitoring...*, *op. cit.*, y el capítulo 2.º de R. P. Nathan y otros: *Revenue Sharing...*, *op. cit.*

(15) Véase M. Haskell..., *Decentralization or...*, *op. cit.*, p. 18.



*nue Sharing*. En efecto, junto a los temores de que este nuevo sistema adolecería claramente de este defecto, hecho puesto repetidamente de manifiesto durante su largo proceso de discusión legislativa, prosperó el temor de que la Administración Nixon no se ocuparía de forma eficaz en evitar estas limitaciones.

Todo ello aparece como consecuencia no sólo de las limitaciones existentes en el texto legal que nos ocupa, sino también fruto de lo que se considera será falta de voluntad y/o falta de capacidad para evitar que se produzca efectivamente una actuación discriminatoria merced a un proyecto realizado con fondos procedentes del sistema *Revenue Sharing*. Este es un tema muy delicado y muy difícil de resolver que se halla en la génesis del ejercicio del poder en las comunidades locales, en las que —con toda exactitud en la presunción— la experiencia demuestra que se consolidan actitudes públicas de discriminación por razón de raza como cuestiones de hecho.

Incluso cabe tener en cuenta que según la naturaleza del uso al que se dediquen los fondos así obtenidos, el ejercicio de la discriminación, que es connatural con el uso preestablecido, puede ejercerse muy fácilmente. Se ha señalado, además, que existe un grado altamente generalizado de desconfianza, en el terreno de la defensa de los derechos civiles, hacia la actitud y las posibilidades de actuación de los gobiernos estatales y locales para hacer frente a un adecuado cumplimiento de sus responsabilidades. En definitiva, parece aceptarse que en orden a lograr una adecuada protección de los derechos civiles se requiere inexcusablemente la presencia federal.

No parece fácil que pueda encargarse al *Servicio de Revenue Sharing* que se ocupe de actuar enérgicamente frente a cualquier desviación del programa en orden al más escrupuloso cumplimiento de los derechos civiles, en razón a los escasos medios de que dispone dicho Servicio. Lo que sí puede hacer este Servicio es negarse a librar los cheques correspondientes en favor de aquellos gobiernos estatales y locales que infrinjan de forma flagrante los derechos civiles, mediante cualquier tipo de práctica discriminatoria por razón de edad, sexo, raza, etc...

En última instancia no parece que ésta sea una dificultad insalvable. Son muy pocos los estados incapaces de meter en

cinta a ciertos gobiernos locales, mal predispuestos a exigir una interpretación correcta del artículo 122 de la *Revenue Sharing Act*, y la correcta actuación de los más no tiene por qué verse afectada adversamente por la interpretación nominalista que unos pocos gobiernos locales dan al no ejercicio de ningún tipo de discriminación. Tampoco hay que prescindir del hecho de que al nivel federal todo proceso sustancial de descentralización, y éste lo es, resulta particularmente delicado y suele ser objeto de críticas desde todos los ángulos posibles, aunque con tal crítica se magnifique el incumplimiento de los derechos civiles o se concluya un importante solecismo a la hora de exigir responsabilidades.

### 2.2.3. *Participación comunitaria.*

La *State and Local Fiscal Assistance Act* de 1972, no exige que se desarrolle ningún proceso presupuestario especial para la asignación de los fondos procedentes de la Hacienda federal. Sin embargo, y como un principio filosófico básico de la convivencia democrática, se destacó durante el tránsito legislativo de la aprobación de esta Ley, que debía de sustanciarse una importante participación ciudadana en el uso y destino de los fondos recibidos —incluso de mayor entidad que la ejercida normalmente— con el fin de evitar la comisión de posibles despilfarros de los mismos merced a la relativa irresponsabilidad que podía derivarse de considerar estos recursos como gratuitos. Hay que tener en cuenta que las acusaciones de una potencial mayor irresponsabilidad por el uso inadecuado de estos fondos, ha sido una crítica muy fundada en el sistema comparado respecto a esquemas de financiación pública parecidos al que nos ocupa.

La apreciable mayor descentralización que el esquema del *Revenue Sharing* comporta, con la trascendencia política que significa de devolver «poder al pueblo», podía verse disminuida de forma considerable en el caso de que no se garantizase una adecuada participación comunitaria en los procesos presupuestarios. En esta línea cabe señalar que se han realizado sustanciales progresos en el sentido de dar mayor publicidad a los

presupuestos de los gobiernos locales, y que las mejoras introducidas en el proceso presupuestario se han convertido en un criterio válido para la evaluación del programa considerado en su totalidad.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que hay exigencias importantes acerca de si se ha conseguido o no, un mayor grado de participación ciudadana y, en cualquier caso, si es o no conveniente que este mayor grado de participación ciudadana deba garantizarse por medio de la actuación federal.

En este sentido cabe señalar que en determinados gobiernos locales se ha procedido a la elaboración de presupuestos separados referidos a los recursos, y a sus aplicaciones, procedentes del sistema *Revenue Sharing*. En otros casos se han instrumentado procedimientos presupuestarios especiales, tales como sesiones públicas informativas destinadas al público en general, creación de órganos de vecinos que puedan manifestarse respecto a los presupuestos que se someten a la aprobación de los consistorios, órganos de control ciudadano, con funciones asesoras para colaborar en la aprobación de las liquidaciones de los presupuestos, etcétera, encaminados a ampliar las oportunidades de participación ciudadana. También se ha procedido a la elaboración paralela de presupuestos complementarios, para cumplir con el requisito de la llevanza de cuentas separadas de los recursos recibidos de dicho programa, y en orden a especificar las posibilidades correctas de actuación complementaria que los recursos transferidos por el nuevo sistema realmente ha permitido. Pero también hay que señalar que, en otros casos, se ha hecho caso omiso a esta exigencia de facilitar una mayor participación comunitaria, como ha ocurrido con una cierta profusión en el caso de las grandes ciudades, de entre las cuales la frontal oposición de New York al programa de *Revenue Sharing* es especialmente significativa (16).

En última instancia, si una de las justificaciones más importantes en orden a la introducción de este nuevo esquema de financiación es hacer que el proceso presupuestario del sector público considerado en su conjunto sea más transparente y por

---

(16) R. P. Nathan y otros: *Monitoring...*, op. cit., pp. 271-278.

tanto permita un mayor grado de participación ciudadana en su funcionamiento, parece absolutamente fuera de lugar la solapada oposición de los máximos ejecutivos de muchos gobiernos locales, a que se facilite una información más detallada de las partidas presupuestarias y a que se facilite un mayor conocimiento de los temas tratados en las respectivas Comisiones de Presupuestos. El ejercicio de fórmulas obstruccionistas en estas materias arroja fuertes dudas acerca de que sus compromisos con la gestión de los presupuestos sean realmente genuinos.

### 3. «Special Revenue Sharing»

Con ocasión de la Gran Depresión de los años 1930 se acentuó considerablemente la importancia de las subvenciones condicionadas que el Gobierno federal entregaba a los gobiernos estatales y locales, siendo entonces los principales conceptos receptores de este tipo de subvenciones, las prestaciones contra el paro (tanto el Seguro de Desempleo como bonos de comidas para los parados, y subvenciones para la realización de las obras públicas). Durante la segunda guerra mundial la reducción del paro, por un lado, y la desviación del gasto público hacia las atenciones bélicas, por el otro, minimizó la importancia de las subvenciones federales (17).

Después de una etapa de escasa importancia de esta fuente de financiación, hay que señalar que en la década de los sesenta —especialmente desde 1962 en adelante— se produce un gran crecimiento de esta modalidad de financiación de los gobiernos estatales y locales por parte del Gobierno federal. El número de los programas de subvenciones condicionadas al cumplimiento de objetivos específicos, crece excepcionalmente y pasa de 181 en 1963, hasta 550 en 1974; y su cuantía todavía crece de forma más espectacular desde 8.324 millones de dólares en 1963 hasta 43.121 millones de dólares en 1974; lo que ha situado su importancia relativa para 1974 en un promedio de 205 dólares por ha-

---

(17) Véase James A. Maxwell: *Federal Grants and the Business Cycle*, National Bureau of Economic Research, New York, 1952.

bitante, y en el 30 por 100 de los ingresos totales estatales-locales (18).

Este gran aumento en el número de subvenciones condicionadas y en el volumen de recursos financieros aplicados a las mismas, motivó un crecimiento en el grado de complejidad de todo el conjunto posiblemente de mayor importancia todavía. La creciente importancia del instrumento desarrolló incluso una cierta picaresca de la obtención de subvenciones, y fue agudizando el nivel de exigencias de parte del gobierno federal, en términos de aportación concertada de recursos y de otras obligaciones, que se constituyó en una distorsión importante de las pautas de gasto público de los estados. También en los Estados Unidos la imposición de controles detallados a los gobiernos inferiores en orden a controlar la asignación preestablecida de las subvenciones, se ha convertido en algo molesto y, además, relativamente inútil. En definitiva, como suele ocurrir en la generalidad de los casos, mientras que los remedios o los procedimientos de control *ad hoc* son muy fáciles de diseñar, resultan de muy difícil aplicación.

Todo ello hizo que se levantase una importante corriente de opinión tendente a relajar las exigencias para la aplicación del sistema de subvenciones federales. Esta situación, en presencia de una salvaje proliferación de programas, que aumentaba la confusión existente, suscitó la necesidad de reformar profundamente la totalidad del esquema de las subvenciones federales condicionadas como elemento importante de financiación de los gobiernos estatales-locales.

Sin embargo, para alterar esta situación hubo de resolver los intereses electorales creados de los políticos nacionales que venían manejando los distintos programas de subvenciones condicionadas para la promoción y consecución de sus objetivos electorales. Es de señalar que en 1968 el Congreso respondió a una petición del Presidente consistente en consolidar en subvenciones generales para la educación un importante número de subvenciones específicas, ampliando la cuantía de la subvención y

---

(18) Véase James A. Maxwell: *Specific purpose grants in the United States: recent developments*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra, 1975.

también el número de las mismas (19). Todas las propuestas que en el mismo o parecido sentido presentó la Administración Nixon al Congreso encontraron la callada por respuesta, o fueron sencillamente desestimadas; pero esta situación polémica estuvo en el origen del concepto Nuevo Federalismo que, por lo menos al principio, recibió el apoyo masivo de los gobiernos estatales y locales (20).

En efecto, procediendo a consolidar los programas de subvenciones específicas en subvenciones generales, los gobiernos locales ven aumentar de forma considerable su dosis de decisión; esta consolidación constituye un avance descentralizador importante porque se relaja muy considerablemente el grado de control específico que se establece sobre la aplicación de los fondos que se reciben, y la introducción del *Special Revenue Sharing*, dentro del contexto de la *State and Local Fiscal Assistance Act* de 1972, vino a dar carta de naturaleza a ese proyecto. Pero, ¿es que esta nueva fórmula es distinta de las subvenciones globales? En buena medida, sí. Y ello es así en razón a que el *special revenue sharing* no requiere ni financiación concertada, ni mantenimiento del esfuerzo fiscal, ni, tampoco, aprobación previa del proyecto.

Resulta efectivamente importante que se haya prescindido de la financiación concertada y del mantenimiento del esfuerzo fiscal. Como sea que la mayor parte de las subvenciones federales exigían una financiación concertada de los gobiernos estatales-locales del orden del 50 por 100 de los proyectos, éstos se encontraban en una situación financiera igual o peor para hacer frente a los restantes proyectos. Pero es que, además, el requisito de mantener el esfuerzo fiscal significaba que el ingreso de una subvención federal no mejoraría para nada la posición financiera del gobierno receptor. Con la nueva situación, los gobiernos locales pueden optar por no aumentar o incluso por reducir los tipos impositivos que en los últimos años se habían incrementado considerablemente.

---

(19) J. A. Maxwell: *Specific purpose...*, *op. cit.*, pp. 58-59.

(20) Richard P. Nathan: «Special Revenue Sharing: Simple, Neat and Correct», *State Government*, vol. VI, 1971, pp. 4-5.

Las propuestas encaminadas a mejorar el complejo sistema federal de subvenciones condicionadas se propuso, pues, fundamentalmente simplificar el funcionamiento del mecanismo y, al mismo tiempo, traspasar una mayor capacidad de decisión desde el Gobierno federal a los gobiernos estatales y locales. Pero esas mejoras plantean, por otro lado, un importante conjunto de interrogantes de naturaleza filosófica y/o políticoadministrativa (21). ¿Hasta qué punto el Gobierno federal puede y debe influir en las decisiones acerca del gasto público local y estatal? ¿Es que el papel de la federación ha de limitarse a proporcionar los recursos sin interesarse por cómo se gastan? ¿Se cumplen con el sistema de subvenciones específicas objetivos nacionales tales como garantizar la educación primaria y atender al desarrollo urbano, o bien los objetivos nacionales deben garantizarse procediendo tan sólo a prestar la ayuda financiera necesaria a los gobiernos locales para que éstos provean para su solución? La mayor parte de los ciudadanos no se manifiestan decididamente ni en favor de la total injerencia del Gobierno federal ni tampoco en favor de la absoluta ausencia de controles federales sobre estos recursos. Sin embargo, el esquema de *revenue sharing* apunta a que el equilibrio se desplace en favor de mayores grados de libertad en la adopción de decisiones por parte de los gobiernos estatales y locales.

La solución en este terreno también apunta hacia un cierto eclecticismo. En verdad, además de la existencia nueva del *General Revenue Sharing* y del *Special Revenue Sharing*, coexistirán con estos esquemas un conjunto de programas de subvenciones específicas que funcionarán de acuerdo con regulaciones federales concretas, y que competirán con las dos modalidades de *Revenue Sharing* por los recursos presupuestarios. Todo ello significa que los esfuerzos por objetivizar la asignación de recursos federales en favor de los niveles inferiores de gobierno, sólo han tenido un éxito parcial, y ello se ha debido tanto a la oposición más o menos solapada de los congresistas para ceder áreas de poder de decisión, como también a la complejidad

---

(21) Robert D. Reischauer: «Special Revenue Sharing», en CH. L. Schultze, *Setting National Priorities. The 1972 Budget*, Brookings Institution, Washington D. C., 1971, páginas 161-162.

que la puesta en marcha de cualquier nuevo proceso comporta. En este sentido hay que señalar que la conversión de 130 programas específicos en las seis grandes categorías funcionales de gasto público que asume el *Special Revenue Sharing* ha planteado una serie importante de problemas en sus fórmulas de distribución, en los incentivos previstos, en los requisitos formales a cumplir, y en los procedimientos informativos acerca de su mecánica presupuestaria.

Una breve consideración del papel de los seis grandes bloques de programas ayudará a una mejor comprensión de estos problemas.

*Seguridad.*—Constitucionalmente ésta es una función que resulta de competencia local o estatal. Sin embargo, la creciente incapacidad de esos niveles de gobierno para hacer frente a los problemas de la seguridad ciudadana, particularmente en los núcleos urbanos, explica la creciente intervención federal—en especial después de 1968—en apoyo de esta función, mediante la concesión de subvenciones específicamente establecidas a tal fin, subvenciones que se basan principalmente en la población de las distintas jurisdicciones. De acuerdo con la legislación vigente, se ha refundido en subvenciones generales, que permitan una mayor libertad de acción a los gobiernos inferiores, la financiación federal antes específica. Los fondos se reparten de forma concentrada en las grandes ciudades donde su necesidad es mayor, con lo que el criterio de población no es estrictamente proporcional. La totalidad de los fondos disponibles se distribuyen en dos partes; el 85 por 100 a través de fórmulas de población, y el 15 por 100 de forma discrecional.

*Desarrollo urbano.*—El Gobierno federal ya desde 1949 asumió una parte importante de la financiación del desarrollo urbano con el fin de estimular, a través de sus sistemas de subvenciones la renovación urbana, la construcción de ciudades modelo, y la construcción del sistema de traída de aguas y de alcantarillado. La financiación concertada entre el Gobierno federal y los respectivos gobiernos municipales fue desarrollándose hasta alcanzar unos niveles que, para las ciudades más importantes, que son también las que tienen los mayores proble-



mas, llegó a ser del 80 por 100 por parte federal —mediante subvenciones específicas— y el 20 por 100 por parte local. Más tarde los problemas financieros de las grandes concentraciones metropolitanas también fueron recibiendo una creciente atención federal, a través de los sistemas de subvenciones específicas. Hay que señalar que dada la gran diversidad de los gobiernos locales, las distintas dimensión y caracterización de las grandes ciudades, todos los programas de desarrollo urbano se encuentran en graves dificultades para plantear soluciones aproximadamente sino exactamente iguales (22).

El programa de *Special Revenue Sharing* referido al desarrollo urbano ha promovido la consolidación de cuatro programas (renovación urbana, ciudades-modelo o piloto, traída de aguas, y préstamos para la rehabilitación de las estructuras urbanas) en uno sólo que dispuso de unos recursos iniciales, en 1972, de 2.000 millones de dolares. Tal como ya se señalaba en el párrafo anterior el 80 por 100 del total se destina a las grandes concentraciones metropolitanas, y dentro de ellas en función de la población, del grado de densidad de la misma, de las condiciones de sus inmuebles y de la proporción de sus familias cuyos ingresos se hallan por debajo del nivel de pobreza (23).

Cuando para el trienio 1975-77 se ha procedido a autorizar 8,4 miles de millones de dólares, en su conjunto, se ha venido manteniendo la distribución del fondo en 80 y 20 por 100 respectivamente, para áreas metropolitanas y zonas que no lo son. Definitivamente se ha eliminado el requisito de la financiación concertada con las ciudades, y la distribución del fondo para las ciudades metropolitanas se realizará mediante una fórmula que incluye: *a)* población; *b)* pobreza (ponderación doble); *c)* la densidad de la población. Con los recursos de que disponen los gobiernos locales pueden, sin restricciones de tipo alguno, proceder a comprar propiedades inmuebles para su rehabilitación; terrenos para instalar equipamiento, zonas verdes o construir calles.

(22) Véase R. D. Reischauer: «Governmental Diversity: Bane of the Grants Strategy in the United States», en W. E. Oates, *The Political Economy of Fiscal Federalism*, D. C. Heath, Lexington, 1977, pp. 120-122.

(23) J. A. Maxwell: *Specific purpose...*, *op. cit.*, p. 65.

*Mano de obra.*—La intervención del Gobierno en orden a corregir las imperfecciones del mercado de trabajo, para evitar la acentuación del paro y la pérdida de ingresos, se ha manifestado a través de la actuación del Gobierno federal. Los programas federales se han venido ocupando crecientemente de las personas minusválidas intentando resolver sus problemas de inserción laboral. De las doce categorías distintas de programas se ha procedido a consolidarlas en tres grupos principales: a) Programas de formación profesional, especialmente diseñados para los desempleados más profundos, que se ha intentado resolver mediante la concesión de subvenciones a los gobiernos locales, y de forma coordinada con los servicios estatales de ocupación que se relacionan con los empresarios que contratan trabajadores disminuídos; b) Programas de formación en favor de los receptores de auxilios de bienestar; c) Programas de formación para los jóvenes.

Los programas emprendidos al amparo del *special revenue sharing* proceden a sustituir a los anteriores por centralistas y por poco eficientes al servicio de los trabajadores no cualificados y de los minusválidos. Se orientan a terminar con la perpetuación de mercados de trabajo separados, como consecuencia de la diversidad de subvenciones específicas existentes. Incluso al aplicar los nuevos programas de validez nacional las subvenciones condicionadas se procura que ganen transparencia y sencillez al efecto de mejorar los resultados susceptibles de alcanzarse.

*Desarrollo rural.*—Con la propuesta de aplicar el *Revenue Sharing* a esta función se han consolidado once distintos programas que vienen a integrarse ahora en un fondo único cuya distribución se hace de acuerdo con la fórmula siguiente: población rural relativa, renta rural relativa por habitante, y cambios en la población rural de cada estado en relación con los cambios producidos en la población total del mismo estado. Dentro del mismo estado la distribución del fondo es puramente discrecional (24).

*Transporte.*—La introducción del nuevo esquema ha provocado la consolidación de 23 programas de subvenciones condicionadas

(24) A. Maxwell: *Specific purpose...*, op. cit., p. 74.

en dos fondos concretos: a) para el transporte urbano; b) para el transporte en general excluyendo subvenciones para el sistema interestatal, pero incluyendo todos los demás sistemas de carreteras y autopistas.

Cabe señalar que en este terreno se ha procurado además prestar servicios financieros, prestar la máxima cooperación por parte de los servicios propios de la federación con el fin de ayudar a los gobiernos inferiores en sus problemas en este terreno.

Después de 1973 y con ocasión de la crisis de energía, y con el fin de reducir el consumo de carburantes, la ayuda federal a los gobiernos locales ha sido muy importante en el transporte urbano. El Fondo a este respecto se dotó, a partir de 1975, con 2,5 miles de millones de dolares, y después de 1978, a la terminación del Fondo, se prevé que la financiación de los programas en este campo se realizará de forma concertada entre el Gobierno federal y los locales.

*Educación.*—En abril de 1971 se empezó a aplicar el *special revenue sharing* para la educación (recuérdese que a partir del sistema general no podía financiarse la educación) y se procedió entonces a consolidar en cinco los 30 programas existentes, garantizando en todos los casos a todos los estados que cuando menos recibirán la misma cantidad que antes de consolidar los programas. Las nuevas subvenciones recibidas lo son en función de la población escolar total de un estado, el número de estudiantes pertenecientes a familias modestas, y el número de estudiante cuyos padres trabajan o viven en propiedad federal.

Las nuevas subvenciones son de libre aplicación por parte de cada estado, con lo que se ganan, también en esta función, importantes dosis de libertad en la asignación estatal de recursos.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Como conclusiones del presente estudio cabría analizar los resultados obtenidos en términos de los objetivos fijados, de cuya comparación se puedan derivar no sólo interesantes enseñanzas, sino también sugerencias y recomendaciones acerca de sus líneas de reforma más adecuadas.

En primer lugar, el sistema de *Revenue Sharing* se planteó la reducción de las disparidades fiscales sobre los estados y entre gobiernos locales. En esta línea de actuación cabe señalar que el éxito alcanzado ha sido tan sólo modesto, y que se concentró especialmente en solucionar los problemas financieros y redistributivos más graves de las ciudades centrales más grandes, y de los estados más pobres, dejando relativamente desatendidas las necesidades de los restantes núcleos urbanos, y los estados menos pobres. Todo ello llevó a concluir (25) que era necesaria la introducción de importantes correcciones en la fórmula distributiva aplicada, fundamentalmente: a) sustituir la renta por habitante como medio de la capacidad fiscal relativa por nuevos indicadores que se refieran más exactamente a la base impositiva de cada jurisdicción y que, precisamente por ello, sean capaces de reflejar más adecuadamente la capacidad fiscal de las distintas jurisdicciones; b) procediendo a sustituir la fórmula de dos tercios de los recursos para los gobiernos locales y de un tercio para los gobiernos estatales, procediendo por el contrario a variar las participaciones en los ingresos compartidos entre estado y gobiernos locales de acuerdo con la importancia relativa de sus respectivos papeles fiscales; y, c) procediendo a modificar la provisión que limita la cantidad máxima de ingresos a participar por parte de cada gobierno a la semisuma de sus ingresos impositivos y de sus ingresos mediante transferencias de otros niveles de gobierno, en el sentido de que sólo se tenga en cuenta el importe de los ingresos impositivos. La propuesta de esta y otras líneas de modificación de la fórmula establecida para reducir las disparidades fiscales, no significa que el sistema de *Revenue Sharing* fracase a la hora de reducir las disparidades, sino solamente que su impacto igualador es relativamente limitado (26). Ello no ofrece mayor problema en razón a que existen otros programas que se ocupan más específicamente de la igualación entre jurisdicciones. En definitiva, los efectos distributivos del *Revenue Sharing* tienen mucho que ver con el segundo de sus objetivos básicos que seguidamente pasamos a estudiar.

(25) Véase especialmente P. Nathan y otros: *Monitoring...*, op. cit., cap. 6.

(26) Véase R. P. Nathan y otros: *Revenue Sharing*, op. cit., 1977, p. 182.

En segundo lugar, hay que estudiar el impacto que produjo sobre el sistema impositivo. Se ha dicho por sus defensores que uno de sus objetivos era conseguir una adecuada sustitución de los ingresos estatales y locales, cuya carga tributaria era más regresiva, por ingresos federales más progresivos y eficientes, lo cual procuraría una nueva estructura tributaria global mucho más justa.

Un tercer objetivo básico consistía en aumentar la capacidad de los gobiernos estatales y locales para hacer frente a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales que tienen encomendadas. Este objetivo hay que señalar que se encuentra directamente en conflicto con el anterior de sustituir con ingresos compartidos su propia carga tributaria, porque ello no es posible en una perspectiva de fuertes incrementos del gasto público local y/o estatal, pero ciertamente una parte muy sustancial de los nuevos ingresos se han aplicado a nuevos gastos. Y ello ha resultado especialmente cierto por lo que a los municipios más pequeños se refiere, para los cuales los nuevos ingresos han significado la fórmula básica para la financiación de sus gastos por cuenta del capital (27).

El cuarto objetivo consistía en garantizar una mayor descentralización en la actuación de los gobiernos locales y estatales, procediendo a aumentar la capacidad discrecional de esos gobiernos a la hora de aplicación de los recursos transferidos. Indudablemente, en la línea política del Nuevo Federalismo, el objetivo de descentralización del *Revenue Sharing* se ha constituido en la razón básica de la promulgación de la Ley de 1972. En definitiva, la fórmula elegida ha tendido a reducir los niveles de concreción y de especificidad en el control del destino de los fondos que reciben los gobiernos estatales y locales, lo cual ha constituido un éxito señalado respecto al objetivo de una mayor descentralización. Sin embargo, la experiencia disponible hasta la fecha sugiere que el programa no ha conseguido cambiar decisivamente el grado de participación de los gobiernos receptores en el proceso político de asignación de recursos. En la línea de la descentralización se ha forjado un cuerpo de opinión

---

(27) Véase R. P. Nathan y otros: *Monitoring...*, pp. 294-299.

que valora los resultados de la fórmula *Revenue Sharing* en términos de su capacidad para aumentar la influencia de los grupos locales de ciudadanos que demandan una mayor atención a la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

También a partir de la *State and Local Fiscal Assistance Act* de 1972 se ha conseguido un cierto progreso en la línea de sistematizar, refundir y coordinar una buena parte de la amplia gama de programas que venían financiándose mediante subvenciones, específicas o condicionadas. Este ha sido el papel que ha desempeñado la modalidad de *Special Revenue Sharing*, que ha consistido en promover la consolidación de 130 programas distintos en sus grandes bloques o áreas de actuación, que pasan a financiarse mediante subvenciones de naturaleza global, condicionadas en su aplicación a cada uno de los seis grandes bloques receptores de los fondos globales.

Con esta reforma se han conseguido dos grandes progresos. El primero garantiza una flexibilidad muy superior en la aplicación de los diversos programas, lo que significa una importante mejora en el grado de descentralización de las decisiones respecto a importantes sumas de gasto público local y estatal, si bien hay que señalar que el destino —ahora global, antes específicamente predeterminado— de los fondos así asignados, sigue siendo objeto de control por parte del gobierno.

También se ha progresado con la consolidación de programas en la línea de simplificar considerablemente lo que antes era un terreno abonado para los solapamientos, repeticiones y olvidos de programas concretos, para lo que se recibían los recursos con una aplicación exactamente especificada.

La investigación realizada en este terreno muestra que los resultados alcanzados pueden considerarse como satisfactorios (28). La introducción del *Revenue Sharing* se ha constituido en un factor importante en orden a limitar los aumentos impositivos, que venían siendo muy fuertes, de parte de los gobiernos estatales y locales. Incluso análisis muestrales de diversas jurisdicciones concluyen que los ingresos derivados del *Revenue Sharing* han permitido en muchos casos proceder a reducir o

---

(28) Véase R. P. Nathan y otros: *Monitoring...*, cap. 8, y R. P. Nathan y otros, *Revenue Sharing...*, cap. 2.

a estabilizar la carga impositiva existente. Sin embargo, hay que señalar que a este respecto hay división de opiniones, porque el programa aplicado en muchos casos antes puede favorecer que no limitar las disparidades fiscales entre los gobiernos receptores de fondos. Un ejemplo muy significativo de esta posibilidad lo tenemos en las reducciones de impuestos que en este contexto pueden adoptar las ciudades centrales y los suburbios de una misma área metropolitana, lo que puede provocar una situación indiferente, o incluso peor, en las posiciones competitivas de partida de las ciudades centrales. En última instancia, a las críticas que se formulan al sistema de *Revenue Sharing* norteamericano por su demostrada incapacidad para resolver el desequilibrio fiscal interno de las áreas metropolitanas, suele responderse que no es sino un programa de finalidades generales, y que, por tanto, no se planteaba la resolución de dicho conflicto (29).

Este proceso de consolidación del sistema de subvenciones constituye un importante complemento al sistema general de *Revenue Sharing*, y a la vez que ha ayudado considerablemente a liberalizar la actuación de los gobiernos estatales y locales, al mismo tiempo ha llevado a la potenciación de los Consejos Federales Regionales con el fin de coordinar adecuadamente las actividades de las agencias federales más importantes. Sin embargo, se le critica a esta modalidad especial que al no exigir una exacta aplicación del gasto, es probable que sea menos eficiente en aumentar el nivel de prestación de los servicios públicos básicos y, también, que al perder su carácter de subvención variable según los distintos gobiernos receptores se perderá buena parte del impacto redistributivo que se venía alcanzando con el sistema anterior.

De cara a la renovación legal del sistema de *Revenue Sharing* (30), que ha tenido lugar con la firma de Gerald Ford el día 13 de octubre de 1976, hay que señalar que en los temas más importantes —fondo de naturaleza permanente, flexibilidad estatal y local para la asignación de estos recursos recibidos, y la fórmula para la distribución de estos recursos— el texto actual si-

(29) Véase R. P. Nathan y otros: *Revenue Sharing...*, p. 163.

(30) Véase R. P. Nathan y otros: *Revenue Sharing...*, cap. 1.

gue muy exactamente el de 1972, lo que viene a significar una generalizada aceptación del esquema de *Revenue Sharing* y de su funcionamiento. De las diferencias más señaladas entre los textos de 1972 y 1976 pueden colegirse cuáles son los puntos que mayormente demandan una nueva formulación. Estas diferencias se concretan en modificaciones procedimentales que se refieren a la garantía de los derechos civiles, a la participación pública en las decisiones de adoptar y a las provisiones acerca del control financiero de los recursos asignados.

En relación con los derechos civiles, prescribiendo que, con los recursos recibidos, los gobiernos estatales y locales no podían financiar —y habrá que demostrarlo de forma clara y convincente— ningún programa que directa o indirectamente contenga cualquier tipo de provisión de naturaleza discriminatoria (relativa a edad, sexo, raza, color, origen nacional, o minusvalidez de cualquier orden que fuere).

Por lo que a la participación pública en la adopción de decisiones se refiere hay que señalar que se expandió considerablemente con las modificaciones legislativas de 1976. Concretamente se establece la normativa que garantice la participación directa de los ciudadanos en la determinación de los usos propuestos de los recursos procedentes del *Revenue Sharing* (31). Normativa que exige dos actos o sesiones públicas para los gobiernos locales más importantes, y para todos los gobiernos estatales, y que parece incorporar el deseo repetidamente manifestado de que se ofrezca la máxima transparencia posible en el proceso presupuestario específico de estos recursos.

Por el contrario, las exigencias en términos de control contable se han suavizado en determinados aspectos. Por ejemplo, en la nueva legislación se ha eliminado la prohibición antes existente de que con recursos procedentes del *Revenue Sharing* se financiasen programas cuya financiación fuese concertada entre el Gobierno federal y alguno o algunos de los gobiernos subnacionales. Las desviaciones que tal provisión había causado entre 1972 y 1976 aconsejaba su eliminación, sobre todo por el impacto adverso que sobre los costosos programas de promoción humana y social tenía tal provisión, en el sentido de mini-

(31) Véase R. P. Nathan y otros: *Revenue...*, op. cit., pp. 168-169.



mizar la actuación de los gobiernos locales en tal terreno. La otra restricción que se elimina con la legislación de 1976 es la de que la aplicación de los recursos procedentes del programa de *Revenue Sharing*, solamente puede aplicarse a gastos corrientes en categorías eminentemente prioritarias; aparte de las dificultades inherentes al cumplimiento de tal tipo de provisiones, no parece que pueda conferirse una importancia real destacada al volumen de recursos aplicados a gastos corrientes de necesidades no prioritarias (32). En definitiva, la sustitución de esta exigencia por unas obligaciones presupuestarias concretas, puede considerarse satisfactoria.

En última instancia, hay que concluir que una vez superado el periodo de ensayo que esta segunda etapa legislativa del *Revenue Sharing* recoge de forma mejorada y más descentralizada, cabría pensar en ensanchar definitivamente el volumen de recursos puestos a disposición del programa y dar con ello satisfacción a las peticiones que gobiernos estatales vienen formulando en relación con el tema, porque ésta es la única forma de terminar con la decepción que el sistema ha significado para alcaldes y gobernadores, sobre todo cuando en muchos casos se han percatado de que las esperanzas depositadas en este esquema se han visto considerablemente defraudadas (33).

La transformación a partir de 1980, del *Revenue Sharing* en una fórmula de carácter permanente, y en un programa rico de recursos financieros, podrá resolver todas las limitaciones de su actual funcionamiento, porque el esquema vigente, transitorio y de dimensiones reducidas, tiene en sí mismo potencialidades suficientes para convertirse, una vez debidamente experimentado y estudiado, en el instrumento básico del Nuevo Federalismo, en el que cabe recordar que, hoy por hoy, la importancia de las subvenciones condicionadas sigue desempeñando el papel más destacado (34).

---

(32) Este tema pudo estudiarse más ampliamente en R. P. Nathan y otros: *Monitoring...*, cap. 9. Con referencia a las discusiones parlamentarias acerca de estos temas, véase R. P. Nathan, *Revenue...*, cap. 1.

(33) Véase Ray D. Whitman: «The Future of Revenue Sharing», *Callenge*, 1975, julio-agosto, pp. 14-21.

(34) Véase R. A. y P. B. Musgrave: *Public Finance: in theory and practice*, Mc Graw-Hill, New York, 1976, 2.ª ed., pp. 652-654.

