

Universidad Francisco Marroquín, Guatemala

From the Selected Works of Martin Krause

2001

Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante

Martin Enrique Krause



Available at: https://works.bepress.com/martin_krause/12/

DESCENTRALIZACIÓN: LAS LIMITACIONES DEL PARADIGMA PREDOMINANTE

Martín Krause

Profesor de Economía Institucional y Políticas Públicas
Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE)
Uriarte 2472, (1425) Buenos Aires, Argentina
Correo electrónico: martín@eseade.edu.ar
Fax: 54-11-4772-7243
Tel: 54-11-4773-5825

Clasificación JEL: H73, H77, D78

Palabras clave: descentralización, federalismo, competencia intergubernamental

- I. Introducción**
- II. Utilitarismo y ley natural**
- III. Confederación y Federalismo**
- IV. La utilidad de la descentralización**
- V. El fracaso del mercado o de la competencia entre gobiernos locales**
 - Externalidades y bienes públicos*
- VI. Eficiencia de la descentralización**
- VII. La eficiencia de jurisdicciones pequeñas**
- VIII. ¿Hasta donde la descentralización?**
- IX. Del análisis positivo al normativo**
- X. La competencia “horizontal” entre gobiernos**
- XI. De la competencia “horizontal” a la competencia “vertical”**
 - El principio de subsidiariedad*
- XII. Criterios de distribución**
- XIII. La función de estabilización**
 - La política monetaria*
 - La política fiscal*
 - i. Restricciones presupuestarias duras: regulaciones o normas directas
 - ii. Restricciones presupuestarias duras: la disciplina del mercado
- XIV. La función de redistribución**
 - Las transferencias entre jurisdicciones*
- XV. La función de asignación**
 - El tamaño del estado*
- XVI. La experiencia latinoamericana**
 - La historia*
 - La situación actual*
- XVII. La atracción del “paradigma”**

I. Introducción

El objetivo del presente trabajo es evaluar el concepto de descentralización, en particular aplicado a la organización de la estructura política y fiscal de un estado moderno.

Durante el último par de décadas se observa un creciente interés en la materia, tal vez como resultado de un constante proceso de centralización y crecimiento de los estados nacionales en el transcurso del siglo XX, y los problemas y reacciones que esto ha generado. En casi todos los países desarrollados el gasto público en relación con el PIB promediaba el 5% a principios del siglo XX mientras que esa misma cifra superaba el 25% en casi todos los casos, y en algunos hasta el 50%, a fines del mismo (Tullock, 1997). El establecimiento del socialismo en diversos países implicó, por definición, un proceso de centralización llevado hasta su extremo.

Ese crecimiento de los gobiernos centrales se ha dado en los países con organización política unitaria y también en los de organización federal, y en ambos se encuentran ahora iniciativas de descentralización. El mismo ha llevado en algunos casos al desmembramiento de países tales como la ex Unión Soviética, Checoslovaquia o Yugoslavia o, bajo el nombre de “devolución”, al otorgamiento de nuevas atribuciones a gobiernos regionales en países unitarios tal como es el caso del Reino Unido y los parlamentos de Escocia y Gales, o a los experimentos de descentralización en Colombia y otros países de América Latina.

En la década de los años 90 un informe indicaba que entre 75 países en desarrollo de más de 5 millones de habitantes, 63 de ellos se encontraban aplicando algún tipo de política de descentralización (Dillinger, 1994). Asimismo, el abandono del socialismo en los países de Europa central y oriental implicó, de hecho, procesos de descentralización tanto dentro de los propios países desmembrados como de aquellos que mantuvieran su unidad política. Tampoco es menor el impacto que el desarrollo de la tecnología, en particular la difusión del acceso a Internet, tiene en la descentralización de las decisiones y en el desarrollo evolutivo de normas y campos de acción y cooperación donde el componente geográfico cumple un papel menor, sino insignificante (Henderson, 2000). Post & Johnson (1999) se

preguntan ¿cómo se establecerán las normas en la red digital y quiénes lo harán?, ¿Qué organización u organizaciones serían una fuente legítima de normas de conducta?, ¿Qué leyes gobernarán las transacciones cuando un vínculo elaborado por un ciudadano filipino se encuentra en una página web localizada en un servidor en Francia, el cual dirige a un servidor en Brasil que contiene material protegido por el derecho de autor de Francia y Alemania (pero no de Brasil), material que es bajado a un servidor en los Estados Unidos y enviado a una lista de discusión con participantes de todo el mundo? La respuesta, por el momento, es que la red digital es un gran experimento descentralizado de evolución espontánea de normas y pautas de conducta, donde resulta imposible determinar una fuente particular de decisiones.

Por último, el concepto forma parte no solamente de los debates sobre la organización política de los estados sino de todo tipo de estructura formal. Está presente desde hace un par de décadas con relación a la organización de las estructuras empresarias (ver Vancil, 1978) donde etiquetas como “*empowerment*” o “*outsourcing*” son variantes de una tendencia generalizada a descentralizar las estructuras burocráticas, reduciendo los niveles jerárquicos otorgando mayor información y poder de decisión a los niveles inferiores de una empresa. Y esto se traslada, por supuesto, a la administración de todo tipo de organizaciones.

II. Utilitarismo y ley natural

Ahora bien, si vamos a evaluar el concepto de descentralización, la primer pregunta que se presenta es sobre la base de qué criterios vamos a hacerlo.

La economía y la ciencia política podrán presentar enfoques diferentes sobre el tema si bien en última instancia todo habrá de reducirse a cuestiones de filosofía política o moral. Y en este campo nos encontramos con dos vertientes principales: el utilitarismo o la ley natural. El utilitarismo predomina en estos momentos en el ámbito de la ciencia económica, particularmente la denominada “neoclásica”, y también en aquellos que han intentado

trasladar el marco conceptual de la economía al análisis de las instituciones políticas, en particular el “public choice”.

Según esta perspectiva no existiría un código moral preestablecido o inherente a la naturaleza del ser humano sino que éste ha sido el resultado de un largo proceso de aprendizaje a través de un proceso de prueba y error en el que determinadas pautas de conducta han sido probadas como más útiles y eficientes.

Los utilitaristas evalúan un determinado sistema de organización social sobre la base de la “eficiencia” en alcanzar el bienestar subjetivo de los individuos. Una definición más específica del mismo concepto es la desarrollada por V. Pareto y generalizada en la literatura económica como “óptimo de Pareto”, según el cual la eficiencia depende de si una determinada acción o política permite mejorar el bienestar de un individuo sin disminuir el de otros. Es decir, no se refiere a una eficiencia “técnica” o “tecnológica” sino al mejoramiento de la asignación de recursos escasos según las preferencias individuales. Desde este punto de vista, los individuos racionales consideran oportuno participar y aceptar normas de conducta social solamente porque les resulta útil hacerlo. Las instituciones políticas, entonces, son valoradas solamente si sirven a los intereses de los individuos sujetos a ellas. Esto se aplica, por supuesto, a nuestro análisis de instituciones centralizadas o descentralizadas.

Desde esta perspectiva la pregunta a contestar en este trabajo sería: ¿es una organización política descentralizada más eficiente que una centralizada? ¿Eficiente en qué sentido? Existen aquí dos interpretaciones utilitarias distintas: una de ellas toma como criterio si resulta útil a los individuos en su intento de alcanzar sus propios objetivos, es decir, considera la utilidad hacia el individuo; la otra toma como criterio el “bien común”, “general”, la mayor utilidad para el mayor número. Cada una de éstas, por cierto, llega a conclusiones muy distintas a la otra, siendo la segunda la aceptada principalmente por el paradigma económico predominante, el cual será considerado más adelante.

El enfoque de la “ley natural”, en cambio, (Rothbard, 1973) descansa en el entendimiento que vivimos en un mundo donde habitan un vasto número de entidades, y que cada una de ellas tiene propiedades diferentes y específicas, una “naturaleza” particular, la cual puede

ser investigada por la razón humana, por medio de su percepción sensorial y sus facultades mentales. Una de esas entidades es el ser humano, que tiene entonces una naturaleza específica, al igual que el mundo que lo rodea y las formas de interacción entre ambos. Cada entidad es determinada por su propia naturaleza y por la naturaleza de las otras entidades con las que toma contacto. En particular, si la conducta de las plantas y algunos animales es determinada por su naturaleza biológica o “instintos”, la naturaleza del ser humano, que no posee “instintos automáticos”, es tal que ha de utilizar su razón para seleccionar valores, conocer las relaciones de causa y efecto y actuar para sostenerse a sí mismo y progresar. Como los seres humanos piensan, sienten, evalúan y actúan sólo como individuos resulta de vital importancia que puedan ejercer esas facultades en libertad. El ser humano sería “naturalmente” libre, esto es, el estado de naturaleza sería aquél en el que goza de la máxima libertad, si bien estaría aún allí restringido o guiado en su accionar por un código moral natural que la razón humana puede descubrir, pero no elaborar. El acceso a la vida social parte de reconocer las ventajas de la misma pese que implican un cierto costo en materia de libertad, un costo que los individuos estarían dispuestos a pagar para gozar de sus libertades con mayor seguridad. Pero siendo que la institución de esa sociedad, y el consiguiente gobierno basado en el consenso y el acuerdo, implican esa reducción de la libertad, ésta reducción debe ser mantenida en niveles mínimos para preservar la libertad, que es inherente a la naturaleza humana.

Desde esta perspectiva la pregunta a contestar en este trabajo sería: ¿resulta una organización política descentralizada más acorde con la naturaleza del ser humano y con la libertad que necesita para actuar?

Por supuesto que este trabajo no pretenderá clarificar o resolver una controversia que lleva siglos, pero tratará de evaluar el concepto de descentralización desde ambas perspectivas y verificar si se llega a conclusiones muy disímiles. Nótese, sin embargo, que tanto el enfoque jusnaturalista como el utilitarista “individual” son enfoques “individualistas”, en el sentido que existe una naturaleza de la persona individual pero no de un grupo cualquiera de ellas y de que existe utilidad individual no un “bien común” o “interés público” que parte de atribuir existencia real y separada de sus componentes a conceptos grupales tales

como la “sociedad” o el “pueblo”. No así el utilitarismo que propone como objetivo el bien común, aunque su metodología lo sea.

Los “naturalistas” dirían que el utilitarismo lleva implícito una comparación interpersonal de utilidad, lo cual se desprende sobre todo del precepto de Bentham (y antes Hutcheson) acerca de lograr “el mayor beneficio para el mayor número de individuos”. O en términos del óptimo paretiano, ¿cómo puede un observador externo evaluar una situación como superior a otra si no es asumiendo que determinada “mejora” es “utilidad” para quien la recibe? ¿Cómo hacerlo sin al mismo tiempo determinar qué es utilidad y qué “desutilidad”? A menos que aceptemos que la utilidad sea un concepto de carácter subjetivo y nos restringimos exclusivamente a acciones voluntarias por parte de todos los participantes. En ese caso cualquier intento de coacción queda excluido y el óptimo paretiano es alcanzado. Buchanan (1985, p. 95) sostiene que el acuerdo voluntario es la prueba final de la eficiencia.

En tal sentido, Buchanan y Tullock (1980, p.40) buscan determinar bajo qué condiciones un individuo particular juzgará un cambio institucional como una mejora, y cuando un grupo de individuos está afectado de forma semejante, la regla de la unanimidad es la contrapartida “política” del óptimo de Pareto.

La unanimidad alcanza el óptimo porque implica la adhesión voluntaria a un determinado orden social por parte de todos los participantes, o en términos económicos, elimina la posibilidad de externalidades negativas como resultado de decisiones colectivas. Claro que, al mismo tiempo, la unanimidad en la toma de decisiones colectivas eleva considerablemente el costo esperado en la toma de decisiones. Teniendo en cuenta esos costos, que pueden llegar en muchos casos a impedir la toma de decisiones, Buchanan & Tullock sostienen que el individuo enfrentado a una elección constitucional podría decidir voluntariamente aceptar alguna regla menos rigurosa para la decisión de cuestiones de menor importancia. Por esa razón, cuestiones tales como el respeto a la vida, la propiedad y otros derechos individuales requerirían del consenso unánime, mientras que otro tipo de

decisiones menores podrían ser tomadas con grados de consenso menores, y por ende, con costos decisorios también menores.

La pregunta que surge entonces es: ¿a qué nivel corresponde una decisión acerca del grado de centralización/descentralización de la organización social? Para algunos, sobre todo economistas utilitaristas, se requiere una aproximación caso a caso y un cuidadoso análisis empírico para medir los pros y contras de la centralización y la descentralización, pese a que admiten que la heterogeneidad de las preferencias e intereses individuales lleva a que las distintas alternativas favorecen o dañan determinados intereses con lo cual resulta difícil alcanzar conclusiones sin el apoyo de juicios de valor (Persson, Roland & Tabellini, 1997, p. 25). Esto es así porque que sus modelos llevan implícito un modelo político basado en un déspota benevolente y eficaz que persigue, y alcanza, el bien común. Esto se articula principalmente en la denominada “función de bienestar social”, el “bien común” que el déspota ilustrado habrá de perseguir. Otras escuelas económicas, particularmente los austríacos o el “public choice”, abandonan esa presunción de benevolencia reemplazándola tanto sea con la indiferencia o incluso con la malevolencia.

Para los naturalistas siempre fue una cuestión del nivel decisorio constitucional. Así para Maquiavello ([1513]1993) y Thomas Hobbes ([1642] 1994) la unidad del poder era la única forma de crear una comunidad estable, mientras que John Locke cuestionó este enfoque proponiendo la separación de poderes y Montesquieu una confederación como la base de un sistema republicano de gobierno. Alexander Hamilton y James Madison, por su parte, cuestionaron la confederación y propusieron en su lugar un sistema federal. Podemos considerar entonces, que fueron estos autores quienes desarrollaron por primera vez un análisis metódico de los beneficios y perjuicios de una organización política centralizada o descentralizada.

III. Confederación y Federalismo

Sin bien tal vez debamos dejar la definición de “estado” para aquella corporación abstracta poseyendo una legalidad jurídica propia, al margen de los individuos que temporalmente la

dirijan (Van Creveld, 1999), por cierto que gobiernos, o más bien gobernantes, ha habido durante todo el transcurso de la historia. Las tribus y las ciudades-estados fueron “descentralizados” por naturaleza, por su pequeño tamaño, por el limitado territorio y número de población sobre los que eran capaces de ejercer jurisdicción. En la mayoría de los casos no existía una separación nítida entre el gobierno y el gobernante, particularmente considerando los recursos, el dictado de las normas, la defensa y la justicia. Grecia y Roma fueron los que más lejos llegaron en establecer una clara diferenciación entre uno y otro. Por medio de la conquista de otras similares estas tribus o reinados con líderes extendieron su radio de acción hasta convertirse en imperios, tal como los casos asirio, babilónico, persa, árabe, mongol u otomano.

Estos imperios llegaron en algunos casos a ocupar vastas dimensiones geográficas y elevados números de población, alcanzando en el caso del imperio chino unos 150 millones de personas. En todos ellos hubo procesos recurrentes de centralización y descentralización. Si bien la mera creación de un imperio implica un cierto grado de centralización de la toma de decisiones, en muchos casos ellos no llegaron a ejercer realmente un control centralizado de las áreas incorporadas bajo su mandato, por lo que, fuera de la obligación de tributar, la administración del gobierno quedaba en manos de autoridades locales. Esto se debería a varias causas según van Creveld (1999, p. 49): por un lado la heterogeneidad de los pueblos conquistados complicaba su administración, resultaba costoso y esto tendía a reducir su poder por lo que en muchos casos el poder imperial se habrá reducido a un proceso de negociación con los poderes regionales; por otro, las dificultades prácticas de trasladar los recursos tributarios, en metálico y particularmente en el caso de su pago en especie, favorecía su permanencia en el lugar de origen y su utilización en la cobertura de gastos locales, esto es, promoviendo una descentralización fiscal de hecho. En verdad, para prevenir el abuso por parte de los funcionarios locales, los imperios desarrollaron creativos mecanismos de control, como la doble administración en Egipto (unos funcionarios recaudaban los impuestos mientras que otros los auditaban) o los inspectores itinerantes que actuaron bajo diversas denominaciones en Roma y China.

La excesiva centralización de los imperios, y el aumento del gasto centralizado no está ajeno a esto, llevó en muchos casos a su desintegración y a la consiguiente descentralización. El feudalismo, un período de alto fraccionamiento del poder, no fue sino el resultado del colapso del imperio carolingio, a su vez un intento de poca duración de centralizar el poder luego del desmembramiento del imperio romano ante las invasiones de los bárbaros. El absolutismo, por otra parte, fue un claro proceso de centralización, en este caso no sólo en el gobierno central sino en la figura misma del rey.

Lo anterior pretende señalar que hubo en el transcurso de la historia procesos permanentes de centralización y descentralización. No hubo, sin embargo, ninguna consideración metódica del tema, fue un fenómeno de la historia política no una elaboración de la teoría o una interpretación de la filosofía política.

Ostrom (1991, p.9, 57), no obstante, señala que la palabra federalismo se deriva del latín *foedus*, que significa pacto, palabra que tendría un significado similar al de la palabra hebrea *b'rit*, la cual ocuparía un lugar fundamental en las tradiciones bíblicas de los pactos con Dios y con aquellos que eligieran manejar sus relaciones con otros por medio de un pacto o convenio. Según él, existiría una “teología federal” en los siglos XVI y XVII desarrollada por algunos protestantes quienes concebían una organización de la Iglesia basada en los conceptos de convenios del Viejo Testamento y los relatos sobre la organización de las primeras comunidades cristianas. Los puritanos de Nueva Inglaterra, por ejemplo eran congregacionistas que adherían a la teología federal y en el Convenio del Mayflower (los primeros emigrantes a las tierras que hoy forman los Estados Unidos) se comprometieron a un pacto mutuo constituyendo una organización civil. Según Ostrom esto puede ser interpretado como un compromiso básico con un sistema federal de gobierno, con un sistema de pactos mutuos. Asimismo señala que existe un paralelo interesante con el uso del lenguaje en la Suiza de habla alemana. Allí se llama a la confederación *Eidgenossenschaft*, siendo el significado de *Genossenschaft* asociación o camaradería. Una *Eidgenossenschaft* es una asociación sostenida en un compromiso especial expresado en juramentos recíprocos. El origen de la organización social como

fruto de un pacto sería muy diferente que el que fuera resultado de la autoridad., y el primero habría sido el origen de la organización social en esos territorios, extendiéndose desde allí a las cartas coloniales, las constituciones de los estados, los Artículos de la Confederación y la Constitución de los Estados Unidos. Vale la pena recordar que la Constitución Argentina tiene su origen también en “pactos federales”.

Así, la Orden Fundamental de Connecticut (1639) creó un gobierno común para los pueblos de Hartford, Windsor y Wethersfield reteniendo intactos los gobiernos locales y sus atribuciones. Estos antecedentes de “auto-gobierno” nutrieron las discusiones posteriores a la independencia de las colonias inglesas en el Norte de América, donde se presenta el primer debate explícito y formal acerca de las ventajas de la descentralización ya sea por medio de una confederación (primer intento) o de un estado federal (Constitución de 1789). El federalismo así interpretado, lejos está de ser una mera propuesta de descentralización administrativa, se trata más bien de un mecanismo para limitar y controlar el abuso de poder y garantizar la libertad, la vida y la propiedad de los individuos.

Klatt (1993) le otorga un fundamento que actúa en dos sentidos: uno para agregar distintas jurisdicciones dentro del marco de una más amplia, y otro para permitir la protección de las minorías:

“La fundamentación histórico política del federalismo asume que una organización federal sirve de instrumento y forma para constituir, a partir de un múltiplo de unidades políticas independientes, una nueva unidad política más grande. Ejemplos de estados federales como forma de crear una unidad política son los EE.UU., Suiza y Alemania. Sin embargo, el federalismo no sirve únicamente como marco para un nuevo Estado nacional, le corresponde además la función de servir de instrumento para una amplia descentralización de estados hasta el momento unitarios. El ejemplo de Bélgica es ilustrativo de un caso en que la federalización se utiliza como herramienta para garantizar al país la supervivencia como unidad política.

Un justificativo sustancial es la función que tiene el federalismo como marco destinado a brindar amplia protección a las minorías. Esta justificación se desprende del hecho de que la población en una serie de países está compuesta de diferentes

etnias o en la que existen fuertes minorías (lingüísticas, religiosos o socioculturales en general). Una organización política federal se adecua a las necesidades de minorías de este tipo, relativamente cerradas y por ende delimitables territorialmente, cuando éstas sólo están dispuestas a la unidad política si la estructura federal les permite preservar su identidad étnica. Este objetivo se encuentra por ejemplo en Suiza, Canadá e India.”

Según Dietze (1960, p. 69) si bien los motivos iniciales de buscar una asociación de las distintas ex colonias se relacionaban con la seguridad y la paz, la libertad ocupó un papel preponderante durante la lucha contra Inglaterra y así fue reconocido en los Artículos de la Confederación. El Preámbulo de la Constitución concluye sosteniendo que una más perfecta Unión fue creada para asegurar los beneficios de la libertad para los americanos y su posteridad.

No obstante lo cual, se desarrolló entonces un profundo debate acerca del tipo de organización que supuestamente podría garantizar dicha libertad, descartando que la misma habría de ser una organización descentralizada, en el sentido de que el poder estaría repartido no solamente en las tres funciones tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) sino también en distintos niveles de regionales de gobierno. El debate entre los autores de los Papeles Federalistas y los así llamados Anti-Federalistas es esencialmente un debate entre la confederación y la federación. ¿Cuáles son las diferencias entre una y otra?

En la primera el gobierno central es débil, los estados retienen la mayoría de las atribuciones y el poder soberano y el poder central no puede intervenir en ellas, dependiendo legalmente de la voluntad de los estados; es un pacto entre iguales para crear un gobierno coordinador, del cual es posible excluirse por medio de la secesión unilateral. En la segunda se crea un poder central fuerte donde reside el poder soberano, si bien limitado a los poderes que oportunamente le delegaran los estados y la secesión no es posible a menos que sea aceptada por los demás miembros.

Inicialmente las colonias se habían organizado como una confederación. Sus principales críticos fueron los autores de los Papeles Federalistas, Alexander Hamilton, James Madison

y John Jay quienes publicaron setenta y siete artículos desde Octubre de 1787 hasta Mayo de 1788 en tres periódicos de la ciudad de Nueva York.

Los problemas que aquejaban a la Confederación tendrían su origen en el colapso del sistema judicial real (Dietze, 1960, p. 130) y la debilidad del ejecutivo. El vacío había sido ocupado por las legislaturas creadas por las nuevas constituciones las que, influenciadas por los deudores, comenzaron a suspender acciones judiciales, modificar o anular sentencias y determinar los méritos de las disputas. Esta negación de los que Dietze llama “gobierno libre” (definido como el gobierno popular donde la mayoría es limitada por la constitución para proteger los derechos de las minorías y donde la participación popular en el gobierno es sólo un medio para protección de la vida, la libertad y la propiedad, nota p. 69) no podía, según los Federalistas, ser frenada por la confederación ya que la Unión era un mero tratado entre las partes y no hubiera podido impedir la tiranía de la mayoría en los estados.

Madison lo señala de esta forma en El Federalista XLV (Hamilton, et al, 1943, p. 196):

“Hemos visto en todos los ejemplos de las confederaciones antiguas y modernas, que la tendencia más potente que continuamente se manifiesta en los miembros, es la de privar al gobierno general de sus facultades, en tanto que éste revela muy poca capacidad para defenderse contra estas extralimitaciones...

Los gobiernos de los estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto del otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, de la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del otro”.

El objetivo de los Papeles Federalistas fue el de proponer una “más perfecta UNION” (en mayúscula en los originales).

No obstante, Dietze (p. 160) señala diferencias entre estos autores, ya que en el caso de Hamilton, si bien reconoce las bondades de la división territorial e institucional del poder, no deja dudas de que prefiere una concentración a una dispersión del poder. Esto implica la

superioridad de la legislación federal sobre la estadual y la posibilidad de ejecutar esa ley federal dentro de los estados. Esa superioridad, a su vez necesita de la existencia de una autoridad federal que sea capaz de imponerla y alguna autoridad federal que resuelva las diferencias entre uno y los otros. Este sería el rol de Corte Suprema. Esta supremacía del poder central sería controlada de su abuso por la revisión judicial, para lo cual se requiere la absoluta independencia de la justicia.

Madison, por el contrario destaca las bondades de un gobierno federal principalmente porque crea balances de poder, es decir, enfatiza el valor de los estados miembros. Para él, el federalismo es una institución diseñada para proteger a los estados y aunque reconoce que la soberanía reside en última instancia en el gobierno central, el federalismo no sería compatible con la concentración de poder en manos de éste.

Sostiene que una confederación tendería a reducir el poder del gobierno central. También en el El Federalista XLV afirma:

“Hemos visto en todos los ejemplos de las confederaciones antiguas y modernas, que la tendencia más potente que continuamente se manifiesta en los miembros, es la de privar al gobierno general de sus facultades, en tanto que éste revela muy poca capacidad para defenderse contra estas extralimitaciones”.

Señalando los casos de la liga aquea y la confederación lisia señala que ninguna de las dos mostró una tendencia a degenerar en un solo gobierno consolidado.

Esta era, precisamente, la preocupación de los Anti-Federalistas y se mantiene hoy como uno de los principales puntos de debate respecto al federalismo y la descentralización. Ya que si bien de Tocqueville ([1835] 1957, p. 86) pudo afirmar,

“Lo que más llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración. En Norteamérica, se ven leyes escritas, se palpa su ejecución cotidiana, todo se mueve en torno nuestro, y no se descubre en ninguna parte su motor. La mano que dirige la máquina social se oculta a cada instante”

lo cierto es que a los anti-federalistas les preocupaba precisamente que la existencia de un poder central fuerte tendiera a eliminar o limitar el poder de los estados y los derechos de los individuos. Así, escribe *Centinel* en la Carta I (Storing, 1981, p. 18) que

“...si los Estados Unidos han de ser fusionados en un solo imperio, deberán ustedes considerar si tal gobierno, como sea construido, ¿sería elegible en todo en un territorio tan extenso, y si sería practicable, consistente con la libertad? Es la opinión de los más importantes escritores, que un país muy extenso no puede ser gobernado por principios democráticos, o ningún otro plan, que una confederación de pequeñas repúblicas, poseyendo todos los poderes del gobierno interior, pero unidas en el manejo de sus asuntos exteriores y generales. No sería difícil probar, que nada menos que el despotismo, podría unir a un país tan grande bajo un gobierno, y que cualquier plan que ustedes establezcan terminaría en despotismo”.

Según Gordon (1998, p. 8) la *Bill of Rights* fue incorporada en la constitución no como la entrega masiva de poder al gobierno central para controlar supuestas violaciones de derechos individuales por parte de los estados sino para proteger a las comunidades de éstos de la inevitable tendencia del gobierno central a acumular poder, siendo el elemento esencial de la misma la 10ª. Enmienda que afirma la soberanía de los estados y define los poderes del gobierno central como “enumerados” y “delegados”. Opinión similar mantienen Wilson (1995) y Pilon (1995).

Este último afirma que la doctrina de los “poderes enumerados y delegados” ha sido abandonada por intermedio de dos cláusulas constitucionales: la comercial y la del bienestar general. La primera otorga al Congreso el poder de regular el comercio entre los estados, y tuvo su origen en la preocupación por la existencia de barreras comerciales entre ellos. Pero los constitucionalistas no habrían imaginado que ésta iba a ser utilizada (desde 1937: *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1) no ya como un escudo contra el abuso de los estados sino como un mecanismo que permitiría luego al Congreso pretender el logro de innumerables fines sociales y económicos. Ya que el Congreso ahora se atribuye el poder de regular cualquier cosa que afecte el comercio interestatal, es decir

prácticamente todo. La segunda tenía el objetivo de prevenir que el Congreso actuara en defensa de algún beneficio particular pero en 1937 (*Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619, 640) la Corte mantuvo que si bien había que mantener la diferencia entre interés particular e interés general no iba a controlar esa distinción, dejando al Congreso que se controle por sí mismo.

Como vemos se presentan dos opiniones distintas: ¿es necesario un poder central fuerte para evitar el abuso hacia los derechos de los individuos por parte de los gobiernos locales o, por el contrario, es necesario un poder central débil para evitar el abuso de éste sobre los derechos de los estados y, por ende, de los individuos? ¿Existirá alguna salida para este dilema?

La evidencia empírica no parece brindarnos una respuesta clara al respecto. Entre todos los países del mundo podemos encontrar dos con una estabilidad institucional prolongada que nos permita realizar una comparación: Estados Unidos, como el de una federación y Suiza, como ejemplo de una confederación. No obstante el ejemplo de Suiza como una confederación se remonta desde 1291 con la firma del pacto entre los cantones de Schwyz, Uri y Unterwalden hasta la constitución de 1848, a partir de la cual se convierte en una federación.

La supervivencia de esa confederación durante cinco siglos y medio muestra que dicha configuración es posible. En cuanto al argumento “federalista” de la necesidad de un poder central fuerte para evitar el abuso de los gobiernos locales, la historia de Suiza muestra un ejemplo que refuta esta tesis. Los cantones suizos mantuvieron una profunda convicción y práctica democrática, si bien los de las ciudades fueron centralizados y poco democráticos (Kendall & Louw, 1989, p. 12). Uno de las principales pruebas a las que la libertad individual fue sometida fueron los conflictos religiosos entre católicos y protestantes con motivo de la Reforma.

Éstos conflictos fueron similares a los ocurridos en otros países de Europa, pero su solución fue claramente diferente. En 1526 se realizó un debate público en Baden, en el cual se resolvió que los cantones decidirían si permanecían con la Iglesia de Roma o adoptaban la

Reforma. Luego de algunos disturbios e intentos de forzar una u otra salida, la Paz de Kappeler fue firmada dando a cada comunidad local, por voto mayoritario, el poder de decidir sobre el asunto. En el cantón de Thurgau, por ejemplo, catorce distritos decidieron ser católicos, 18 protestantes y 30 eligieron la igualdad religiosa, Appenzell se dividió en dos en el año 1595, y en el borde entre uno u otro los propietarios de tierras pudieron elegir a cuál pertenecerían. Por cierto que la religión es un tema de decisión individual y no colectiva, pero el proceso mencionado es un ejemplo en una época donde lo que predominaba no era precisamente la libertad religiosa. En estos años, los poderes centrales no garantizaban libertad sino que la eliminaban.

Es decir, para seguir el debate de los federalistas, es cierto que un gobierno local puede someter a una minoría, pero no lo es que un gobierno central sea garante perfecto de la libertad, ya que puede ser todo lo contrario.

En cuanto al grado de centralización/descentralización de los gastos del estado, es necesario tener en cuenta que el tamaño de los mismos fue muy pequeño durante siglos y que cuando se inicia su expansión en el siglo XX ya ambos países contaban con un modelo similar, lo que impide la comparación entre federación y confederación en ese sentido. En la actualidad, ambos se encuentran entre los países más libres y con calificaciones similares en los estudios comparativos de libertad económica [Johnson, Bryan T., Kim R. Holmes & Melanie Kirkpatrick, (1999) y Gwartney, James D. & Robert Lawson (2000)]

Según Vaubel (1996, p. 79), pese a que Madison en El Federalista N° 45 (p. 197) afirmaba que el número de empleados del gobierno federal iba a ser mucho más pequeño que el de los empleados por los gobiernos estatales, doscientos años después, los primeros son más que todos los empleados estatales juntos y en casi todos los países federales, el gasto del gobierno central (incluyendo la seguridad social) supera la mitad del gasto público total siendo la única excepción Canadá.

En los Estados Unidos la participación del gobierno federal en el total del gasto público era del 34% en 1902, creció hasta alcanzar un máximo del 69% en 1952 y luego descender hasta el 58% en 1992 (Oates, 1998, p. xviii). Stigler [(1957) 1998] afirma que:

“En 1900, virtualmente todas las cuestiones relacionadas con la vivienda, salud pública, crimen y transporte local eran tratadas por los estados o los gobiernos locales, y el papel del gobierno federal en la educación, la regulación de prácticas comerciales, el control de los recursos naturales y la redistribución del ingreso era mínima. Hoy, el gobierno federal es muy activo en todas estas áreas, y su grado de participación crece gradualmente.” (p. 3)

Según el estudio de Vaubel, realizado con datos del período 1989-91, los países menos centralizados serían las Antillas Holandesas (donde un 44,8% del gasto total está en manos del gobierno central), Canadá (49,4%) y Suiza (53,8%). En promedio, los estados federales serían más descentralizados que los unitarios y los países industriales más que los países en desarrollo. El promedio de gasto del gobierno central sobre gasto total en los países industriales federales en el mencionado período sería de 65,9% y en los industriales unitarios del 84,7%. El mismo promedio en los países federales en desarrollo sería de 78,8% y en los unitarios en desarrollo 98,7%. El promedio de todos los países federales (industriales y en desarrollo) sería de 71,8%.

Bird & Vaillancourt (1997, p. 12) comparan ocho países en desarrollo (Argentina, China, Colombia, India, Indonesia, Marruecos, Pakistán y Túnez) con cinco países desarrollados (Australia, Canadá, Alemania, Suiza y Estados Unidos) y constatan que el promedio de gastos locales en el total del gasto público es de 35% para los países en desarrollo y del 47% para los desarrollados siendo la variación mucho más grande en el primer caso que en el segundo (ya que no diferencian entre países federales o unitarios).

Para Mochida & Lotz (1998, p. 3) en el caso de Japón el gasto local sería del 30,8% y el del gobierno central del 69,2%.

En definitiva, la evidencia empírica nos muestra que los países federales son más descentralizados que los unitarios, y que los países desarrollados lo son que los en

desarrollo. Pero no es éste un análisis que nos permita arribar a algún tipo de conclusión mas allá de la que muestra que un país federal resulta levemente más descentralizado. No permite continuar el análisis hacia la pregunta si mayores grados de descentralización serían posibles y, además, beneficiosos.

IV. La utilidad de la descentralización

Decíamos que según el enfoque de los jusnaturalistas, el enfoque tradicional hasta el siglo XIX, la pregunta a contestar era si la organización descentralizada se adaptaba mejor a la naturaleza del ser humano y con la libertad que necesita para actuar. Esto sería preferible por más que no resulte ser lo más “eficiente”. Tocqueville ([1835] 1957, p. 102) presenta esta posición con claridad al analizar:

“Admitiré por lo demás, si se quiere, que las aldeas y los condados de los Estados Unidos serían más útilmente administrados por una autoridad central colocada lejos de ellos y que les permaneciere extraña, que por funcionarios tomados en su seno. Reconoceré, si se me exige, que habría más seguridad en Norteamérica y un empleo más sensato y más juicioso de los recursos sociales, si la administración de todo el país estuviese concentrada en una sola mano. Las ventajas *políticas* que los norteamericanos obtienen del sistema de descentralización, me lo hacen preferir al sistema central

¿Qué me importa, después de todo, que haya una autoridad siempre en pie, que vele para que mis placeres sean tranquilos, que camine delante de mis pasos para apartar todos los peligros, sin que tenga yo necesidad de pensar en ellos, si esa autoridad, al mismo tiempo que quita las menores espinas a mi paso, es dueña absoluta de mi libertad y de mi vida, si monopoliza el movimiento y la existencia hasta tal punto que hace necesario que todo languidezca en torno de ella, cuando ella languidece, que todo duerma cuando ella duerme, que todo perezca si ella muere?”

En la actualidad, el enfoque es diferente. Particularmente desde la ciencia económica predominante lo que importa es la eficiencia.

En tal sentido, la teoría económica del federalismo es simplemente la extensión de los principios del funcionamiento del mercado a la organización política (Buchanan, 1995/6). La economía de mercado es altamente eficiente cuando sus participantes pueden iniciar o terminar relaciones de producción e intercambio entre sí. En otros términos, pueden “entrar” o “salir” de esas relaciones. Si un determinado bien o servicio ofrecido por un productor es considerado “peor” en comparación con otros producidos por otros productores, el consumidor simplemente ejerce su opción de “salida” y elige alguno de los otros proveedores. Este mecanismo de la competencia, que traslada ganancias a aquellos que mejor satisfacen las necesidades de los consumidores garantiza la existencia de los bienes y servicios deseados y la asignación de recursos hacia la producción de los mismos es atraída por los mayores niveles de ganancias. Los productores se encuentran siempre presionados a lograr la eficiencia por la competencia existente. Esta es básicamente la lógica del mercado como la desarrollara Adam Smith.

Este enfoque fue por primera vez extendido hacia el análisis de la eficiencia de los gobiernos locales por Tiebout (1956) asimilando el consumidor al votante quien, de la misma forma en que elige en el mercado el que considera mejor bien o servicio según sus necesidades, elige la comunidad “que mejor satisface sus preferencias por bienes públicos” (p. 183). Según Tiebout, a nivel del gobierno central las preferencias del consumidor-votante están dadas y el gobierno trata de ajustarse a las mismas¹, mientras que en el ámbito de los gobiernos locales estos tienen sus ingresos y gastos más o menos fijados y el consumidor-votante se traslada al gobierno local que mejor satisfaga su juego de preferencias. Cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor la diferencia entre

¹ Que el gobierno tenga ese único objetivo, si es que lo tiene, sería seguramente objetado por los autores del “public choice”. Tiebout, adopta del paradigma neoclásico el concepto del “dictador benevolente” que sólo persigue el “bien común”. Por otro lado, su mismo argumento podría extenderse hacia la competencia entre distintos estados “nacionales” en la medida que la migración sea posible y los gobiernos centrales estarían también sujetos a la competencia de otros gobiernos nacionales en la provisión de servicios, algo que las corrientes migratorias parecen confirmar.

ellas, más se acercará el consumidor a alcanzar su posición preferencial, como en el mercado.

Así, la opción de “salida” reemplaza a la prueba del mercado de la preferencia para comprar un determinado bien o servicio lo que garantiza, entonces, que cada localidad tendría el sistema de ingresos y gastos que refleja los deseos de sus residentes (p. 185). Es decir, como el mercado alcanza la “eficiencia”, la competencia entre gobiernos locales también la alcanza a ese nivel de gobierno. Tiebout parafrasea a Samuelson diciendo que “cada individuo, buscando como comprador competitivo alcanzar los mayores niveles de indiferencia dados precios e impuestos, será guiado como por una Mano Invisible a la gran solución del óptimo social”.

Como veremos más adelante, y como sucede en general con todo lo que posteriormente llegara a llamarse “teoría del fracaso del mercado”, esta interpretación de Samuelson/Tiebout que supuestamente aparece como destacando las bondades del mercado, termina siendo todo lo contrario. Comenta Samuelson en otro trabajo:

“Así, consideremos lo que he presentado en este trabajo como definición de un bien público, y en la que tendría que haber insistido mejor en mi primer trabajo y subsiguientes: Un bien público es aquél que entra en las utilidades de una o más personas. ¿Qué es lo que nos queda? En un pequeño extremo el caso del bien privado y todo el resto del mundo en el dominio de los bienes públicos por presentar algún tipo de ‘externalidad de consumo’.” (Samuelson, 1969, pág. 108).

El ideal se desmorona ante la presencia de numerosos y crecientes fracasos del mercado que requieren de la actividad benévola del estado para su solución. El análisis de Samuelson/Tiebout sobre la competencia de los gobiernos locales llevará por el mismo camino: la descentralización alcanzaría un óptimo de no ser por la presencia de estos fracasos que la alejan del mismo y justifican, por el contrario, la centralización.

Los autores de la escuela del “public choice” o la “economía política constitucional” no asumen el carácter benevolente del gobierno y presentan el mismo argumento de Tiebout

pero con un enfoque diferente. Según ellos, la lógica del análisis de Adam Smith es la misma que la de los Papeles Federalistas. Ambos contienen el supuesto que los individuos, incluyendo a los funcionarios de gobierno, actúan en pos de su propio interés y que tratarán de utilizar al poder gubernamental en ese sentido a menos que estén restringidos por la posibilidad de que la gente pueda buscar protección o preferir a otros funcionarios de otros niveles o regiones.

Así Brennan & Buchanan ([1987]1997), Bish (1987) Buchanan (1995/6) y Vaubel (1999) destacan que el proceso de competencia entre los gobiernos locales, la posibilidad que presenta la opción de “salida”, limitaría las posibilidades de los gobiernos locales de explotar a sus ciudadanos y empresas. Y destaca Buchanan que no resultaría necesario que esa opción sea ejercida por una gran parte de la población sino que los efectos se sentirían igual con una proporción relativamente pequeña de los mismos. Aún los ciudadanos y empresas que nunca considerarían trasladarse serían protegidos por la reconocida existencia de aquellos que marginalmente están dispuestos a hacerlo. En este sentido, el federalismo y la descentralización servirían para limitar las posibilidades de abuso tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, del primero porque los recursos se encuentran repartidos entre distintos niveles de gobierno, de los segundos porque existe la posibilidad de movilizarse.

El análisis en el marco de los conceptos de “salida” y “voz” fue desarrollado en el trabajo seminal de Hirschman (1970). Este autor señala que hasta ese momento la ciencia económica había concentrado su análisis en el mecanismo de “salida”, el cual promueve la eficiencia en el mercado, interpretando tal salida como la decisión del consumidor de dejar de lado un determinado producto o servicio cuando su calidad no le satisface o también cuando ciertas personas abandonan una firma. Como resultado de esto los ingresos de la firma caen, se reducen sus clientes o miembros y los administradores son forzados a buscar formas de corregir las fallas que ocasionaran esta deserción.

Por otro lado, la ciencia política se ha concentrado en el mecanismo de “voz”, es decir, de la forma en que los individuos, como ciudadanos, expresan su aprobación o descontento con determinadas políticas y proceden a la elección de sus representantes.

No obstante, señala Hirschman, ambos mecanismos están vigentes tanto en uno como en otro campo: la “voz” está presente en el mercado cuando los clientes o miembros manifiestan directamente su insatisfacción por la calidad de los productos y servicios a los administradores y la “salida” está presente en el ámbito de las decisiones políticas cuando los ciudadanos, mediante su movilidad, se desplazan desde aquellas jurisdicciones que ofrecen servicios de baja calidad o costos hacia aquellas con mejor oferta.

Buchanan señala, además, que aún si los ciudadanos y las empresas no están dispuestos a ejercer la opción de “salida”, la existencia de pequeñas unidades de jurisdicción gubernamental mejora la otra opción, la de “voz”, es decir expresar su opinión vía los mecanismos democráticos de gobierno ya que un voto resulta más decisivo en un electorado de cien que en uno de mil o de un millón. Además, es más fácil organizar un pequeño grupo que puede resultar en una coalición ganadora en una jurisdicción pequeña. Por último, aún si no se utilizara la opción de “salida”, existiría la de “salida virtual” que es la observación de cómo se manejan las cosas en otras jurisdicciones y los efectos que esto pueda tener en el proceso político interno. Asimismo, si bien la salida fue importante, especialmente en el caso de Alemania, la observación de las economías, la cultura y la política en los países occidentales por los ciudadanos de Europa Central y Oriental cumplió un papel destacado en las revoluciones de 1989-91.

Por otro lado, la “salida” no tendría que ser necesariamente física, o sea requerir el traslado físico del individuo o la empresa para garantizar la competencia. Kobayashi & Ribstein (1997) afirman que la existencia de distintos sistemas legales en un estado federal origina una competencia potencial entre los mismos, en tanto y en cuanto las personas y empresas puedan elegir la jurisdicción legal de su relación contractual. Esto es evidente en el ámbito del comercio y las finanzas internacionales donde las partes eligen en muchos casos la autoridad judicial a la que se someterán en caso de disidencias con respecto al cumplimiento del contrato; pero también sucede entre estados siendo un ejemplo de esto el establecimiento legal de las empresas en los Estados Unidos, las que eligen los estados que les otorgan mejores sistemas legales, no siendo los mismos en los que la empresa tiene su sede central y sin ni siquiera tener que contar con operaciones en ese estado.

Desde el ámbito de la filosofía política, Nozick (1988, p. 289) considera el modelo Samuelson/Tiebout en el marco de su análisis de las utopías y se pregunta si el proceso competitivo proseguiría indefinidamente. De no ser así, el alcanzar el óptimo de la competencia significaría la existencia de lo que denomina “mundos estables” y se pregunta cuáles serían sus características. En principio, ninguno de los habitantes del mundo puede imaginar otro mundo en el cual desearían vivir. En tal mundo “estable” uno no podría establecerse como monarca absoluto explotando a los demás porque ellos estarían en una posición mejor formando una nueva asociación sin uno. En otras palabras, sería un mundo del cual nadie querría “salir” y en el que nadie aceptaría mi ingreso si es que voy con intenciones de obtener de mi asociación más de lo que estoy dispuesto a poner en ella. Asimismo, siendo que “las personas divergen con relación a los valores que tienen y atribuyen diferentes pesos a los valores que comparten” (p. 298)...”no hay ninguna razón para pensar que *hay* una sola comunidad que sirva como ideal para todas las personas, y muchas razones para pensar que no la hay”. Los utopistas siempre trataron de desarrollar sociedades sencillas, pero homogéneas. Si tenemos en cuenta las diferencias entre las personas, en cambio, las verdaderas utopías son “muchas utopías” diferentes, o en nuestros términos, descentralizadas.

¿Porqué no habría tantas sociedades como personas? Nozick parece seguir, aunque sin mencionarlo, a Coase ([1937] 1996) ya que señala que “en el mundo real hay costos de información para descubrir qué otras comunidades hay, y cómo son, así como costos de traslado y de viaje para ir de una comunidad a otra”. Ya hemos mencionado porqué no habría una sola y Nozick termina afirmando que habría muchas, con gran diversidad, y que utopía es meta utopía, el medio en el cual los experimentos utópicos pueden ser ensayados.

Antes de pasar al “fracaso del mercado” o, en este caso el “fracaso de la competencia intergubernamental” para alcanzar ese óptimo vale la pena mencionar otras críticas al modelo antes presentado.

Una de ellas, mencionada en Vanberg (2000, p. 87) pone énfasis en los efectos negativos potenciales de la competencia entre jurisdicciones la que llevaría a una “competencia

ruinosa entre estados”. Este es un viejo argumento originado como crítica a la competencia en el mercado. Por el contrario, como se ha señalado anteriormente, solamente la competencia es la que permite una satisfacción de las preferencias de los consumidores y, en este caso, lo sería en cuanto a sus preferencias sobre las estructuras gubernamentales locales. Es decir, esta posición admite que la competencia es posible y existe, pero valora negativamente el resultado de la misma, porque conduciría a menos gobierno del que supuestamente sería deseado.

Por el contrario, Migue (1995/96) afirma que el modelo de la competencia intergubernamental estaría basado en el supuesto de la existencia de firmes límites en los poderes del gobierno central, ya que de no ser así existiría una superposición de gobiernos cada vez mayor. Menciona el caso de Canadá donde tanto el gobierno central como los provinciales actúan en niveles que según la constitución serían responsabilidad solamente de las provincias, tales como programas sociales, cultura, vivienda, turismo, educación. En conjunto, éstas serían las áreas de mayor expansión del gasto público en las últimas décadas. Es más, Migue sostiene que todos los gobiernos federales muestran actualmente claras señales de que distintos niveles de gobierno compiten por los mismos votantes en la provisión de servicios similares, lo que explicaría la tendencia al exceso de gasto y regulación. Esta posición sostiene, entonces, que la competencia existe, pero que en realidad esta no termina disciplinando y limitando a los gobiernos, sino por el contrario fomentando su expansión.

Por último, Caplan (1999b), sostiene que los gobiernos locales tienen una forma muy práctica de restringir las presiones competitivas: el impuesto sobre la propiedad. Su argumento es que el mencionado impuesto se encuentra capitalizado en el valor de la propiedad (esto es, a mayor nivel impositivo menor valor de la propiedad) por lo que pese a la existencia de la movilidad, o la presión de la “salida”, el contribuyente terminaría pagando el impuesto de todas formas, ya sea directamente o por medio de un valor inferior de la propiedad en el momento en que decida venderla para “salir”. Esto transformaría, entonces, a los gobiernos locales en monopolistas, pudiendo observarse que en los Estados Unidos el 75% de los ingresos fiscales de los gobiernos locales provienen de estos

impuestos. Según Caplan lo que fuerza a los gobiernos a respetar las preferencias de los ciudadanos no es, entonces, la “salida”, sino la “voz” y como los mecanismos políticos y electorales funcionan en forma imperfecta, los gobiernos locales tendrían un margen para desviarse de las preferencias de los votantes. En este caso, serían las posibles sanciones políticas, aunque imperfectas, las que presionan a los políticos y no las económicas.

V. El fracaso del mercado o de la competencia entre gobiernos locales

Como se mencionara, la economía del bienestar prosiguió un camino que, al partir de un ideal inexistente e imposible (el modelo de la competencia perfecta) encontraba fallos del mercado para alcanzar el “óptimo” por doquier. El primero de ellos, elaborado por Alfred C. Pigou es conocido como “externalidad” y se refiere a cualquier situación en la cual las acciones de un individuo afectan la utilidad de otro sin su consentimiento. Estos efectos pueden ser “positivos” cuando el que los recibe los evalúa como beneficiosos para sí, o “negativos”, en caso que los considere costosos o perjudiciales. La existencia de externalidades impediría al mercado alcanzar el óptimo ya que esos beneficios y costos no serían incorporados en las transacciones y serían provistos en menor medida de lo deseado en el caso de las positivas y en mayor grado que lo deseado en el caso de las negativas. Ejemplo del primer caso, aunque siempre por supuesto depende de la valoración subjetiva de cada individuo, podría ser cuando un vecino arregla el frente de su casa y mejora el barrio en que uno vive, y ejemplo del segundo es comúnmente la contaminación ambiental. Pero como resulta evidente, en tanto y en cuanto vivimos en sociedad gran parte de nuestras acciones tienen efectos sobre terceros, para bien o para mal, por lo que la presencia de externalidades es generalizada, lo cual no quiere decir que valga la pena “internalizarlas” en todos los casos.

Los primeros continuadores de estas ideas de Pigou asumieron que la única forma de resolver los problemas que las externalidades presentan, y con ello acercar el resultado de las acciones en el mercado hacia el óptimo, era por medio de la intervención

gubernamental. Con posterioridad, otros autores, destacaron el papel que en tal sentido cumple la vigencia irrestricta del derecho de propiedad y otros, a su vez, señalaron los problemas que la intervención genera, los cuales pueden ser mayores que aquellos que se pretende solucionar.

Con posterioridad, Paul Samuelson ([1954] 1988) desarrolló el concepto de “bien público”. Serían estos ciertos bienes y servicios que presentan las siguientes dos características: “no exclusión” y “no rivalidad en el consumo”. La primera se refiere a la imposibilidad de evitar que obtengan los beneficios de un bien o servicio aquellos que no lo paguen. La segunda se refiere a bienes o servicios cuyo consumo por parte de un individuo no reduce el consumo que otros pueden hacer del mismo. Como ejemplo, Samuelson citó el caso de un faro, el cual, una vez emitida su luz no puede discriminar la misma entre quienes pagaron y no pagaron, al mismo tiempo que el servicio que ofrece a un navegante no impediría a otro utilizarlo también. Estas dos características darían origen a la figura del “*free-rider*”, es decir, aquél que sabiendo que no puede ser excluido si no paga y que su consumo no detrae del de otros, prefiere no pagar y obtenerlo en forma gratuita. El argumento de Samuelson sostenía que esto haría que fuera imposible ofrecer estos servicios en el mercado, ya que nunca llegarían a ser rentables. Como anécdota vale la pena señalar que Ronald Coase (1974 [1988]) regresó desde los Estados Unidos a su Inglaterra natal para investigar y descubrir que precisamente en el ejemplo de Samuelson, los faros, podía encontrarse una rica historia de varios siglos de provisión privada en ese país. Esto abrió la puerta al análisis de distintos mecanismos institucionales, utilizados para resolver la provisión voluntaria por parte del mercado de los bienes y servicios que presentan esas mismas características (radio y televisión abierta entre otros).

Externalidades y bienes públicos

La “teoría del fracaso del mercado” avanzó posteriormente presentando otro tipo de fallas tales como la información imperfecta y los problemas de agencia que serán comentados

más adelante. Sirva este breve presentación de los conceptos para introducirnos en la aplicación de los mismos en el tema de la descentralización.

Esta se produjo inicialmente a través de los trabajos de Musgrave (1959) y Oates (1972). El argumento es el siguiente: la provisión de servicios y bienes públicos por gobiernos locales puede producir efectos hacia terceros, es decir, “externalidades” hacia residentes de otras jurisdicciones. En el caso de los residentes locales, el gobierno resuelve el problema de los *free-riders* a través del carácter compulsivo de los impuestos y tasas que cobran, pero ese poder no llega a los residentes de otras jurisdicciones quienes reciben el beneficio² sin asumir los costos. Como resultado de esto, sólo un gobierno de un nivel superior podría eliminar a esos *free-riders* imponiendo la obligación fiscal a todos los beneficiarios de un bien público o realizando transferencias de una jurisdicción local a otra.

Besley & Coate (1999) señalan asimismo que, en el caso que un gobierno local pudiera limitar la provisión de un cierto bien público a sus contribuyentes, no estaría motivado a extender el mismo hacia no residentes por más que éstos desearan recibirlo, ya que no podría cobrarles, lo cual llevaría a una provisión subóptima de dicho bien.

Oates, entonces, elabora lo que se ha denominado “Teorema de la Descentralización”, según el cual por un lado un sistema descentralizado lleva a la provisión de bienes públicos que solamente reflejan las preferencias de los ciudadanos de esa comunidad y a su provisión subóptima mientras que, por otro lado, la provisión centralizada de un bien público produce un resultado general que no refleja las diferencias de preferencias locales. Entonces, cuando existan externalidades, el nivel adecuado de gobierno para proveer determinado servicio dependerá de la valoración comparada de los beneficios de la internalización de las externalidades con el costo de la uniformidad. Por otro lado, puede resultar difícil para los gobiernos locales coordinar entre sí esa internalización (Lockwood, 1998).

El teorema de Oates, entonces, establecería un criterio para determinar en qué nivel de jurisdicción gubernamental debe asignarse la provisión y la financiación de un bien

² Nótese que se asume, en general, que el servicio provisto por un gobierno es un “bien”, un beneficio, siendo que existe la posibilidad que sea tomado como un “mal” o un perjuicio por el habitante de la otra jurisdicción (un ejemplo evidente sería la descarga de cloacas o basura en la jurisdicción vecina).

público, dependiendo del monto de externalidades y del grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos. Cuanto mayores las externalidades y menor la heterogeneidad de las preferencias más conveniente sería la provisión centralizada, mientras que con externalidades menores y mayor heterogeneidad, la provisión local lo sería. Según el mismo autor (Oates, 1998, p. xiv), las siguientes funciones deberían quedar en manos del poder central:

- estabilización macroeconómica
- redistribución de ingresos
- provisión de “bienes públicos” nacionales cuyos beneficiarios incluyen a residentes de las distintas jurisdicciones

Quedarían en mano de los gobiernos locales la provisión de bienes y servicios públicos que son consumidos “localmente”.

La justificación de esta división según esta teoría es la siguiente. En primer lugar, debido a que las regiones son más abiertas al comercio que los países en su conjunto existen “desvíos” de las políticas macroeconómicas hacia otras regiones. Cada unidad de gobierno regional o local se encontraría en una situación del tipo “dilema del prisionero”³ especulando con la provisión de estas funciones por otras unidades regionales, algo que ninguno encontraría en su beneficio hacer. En segundo lugar, debido a que la movilidad de los ciudadanos es mucho mayor entre jurisdicciones locales o regionales de lo que lo es entre jurisdicciones nacionales (la mencionada opción de “salida”), entonces esta capacidad tornaría inútil los intentos de redistribuir ingresos en una jurisdicción local, ya que los más pobres (beneficiarios de la redistribución) buscarían ingresar en aquella que aplicara tal política mientras que los más ricos (perjudicados por la redistribución) buscarían la salida. Los ingresos para esas políticas se perderían por la emigración mientras que los egresos aumentarían exponencialmente por la inmigración (Kraemer, 1997).

³ Ejemplo tomado de la teoría de los juegos en la que dos sospechosos de un crimen se ven irremediabilmente empujados a traicionarse. Para una exposición más completa del tema ver: Martín Krause, “La teoría de los juegos y el origen de las instituciones”, *Libertas* N° 31 (Buenos Aires: ESEADE, Octubre de 1999), 229-266.

El argumento encuentra muchos más ejemplos, en verdad. Person, Roland & Tabellini (1997), por ejemplo resumen algunos de ellos. Considerando las tareas a atribuir a un gobierno federal europeo citan los comunes casos de la defensa y la educación por las externalidades que generarían y otros como las políticas laborales, ya que aquellas jurisdicciones que ofrezcan menores regulaciones y beneficios sociales que se transforman en costos de producción para las empresas atraerían la mayor cantidad de éstas, produciéndose lo que denominan “*social dumping*”. Lo mismo sucedería con las políticas *anti-trust* o pro-competencia ya que las regulaciones que éstas imponen y las trabas a fusiones y adquisiciones promoverían el traslado de las firmas a las jurisdicciones con poca o ninguna regulación en este sentido. Consideraremos esto puntualmente más adelante. En definitiva, y tal como sucede con la “teoría del fracaso del mercado” en general, el mercado y la competencia permiten la mejor asignación de recursos alcanzando el nivel óptimo de satisfacción de necesidades... pero... esto en verdad no sucede por lo que el gobierno, en este caso el gobierno central, ha de intervenir para tratar de resolver ese fracaso.

Este teorema, por supuesto, no ha estado exento de críticas, algunas de las cuales presentaremos a continuación.

En primer lugar, sería necesario demostrar que los individuos valoran la provisión de un bien público pese a que no están dispuestos a pagarlo si los costos de su provisión voluntaria exceden sus preferencias individuales. Esto sería necesario hacerlo sin caer en la comparación interpersonal de utilidades, las que sólo se relevan en los intercambios voluntarios.

En segundo lugar, y aun dejando de lado la objeción anterior, debería demostrarse que se puede realizar una comparación entre los costos y beneficios de las externalidades que se generan en la provisión de un bien público localmente y los costos o beneficios de la homogeneización del mismo en el ámbito nacional. Esto nuevamente, sin caer en la comparación interpersonal de utilidades o la imposición de las preferencias del analista o del “gobernante benévolo”.

En tercer lugar, y como señalan Brennan & Buchanan ([1987]1997, p. 220) la teoría presupone la existencia de un gobernante benévolo que persigue satisfacer solamente las necesidades de los gobernados, como explícitamente lo mencionan Jin, Qian & Weingast (1999, p.9). Pero nótese que si así lo hiciera, su actuación sería superflua, ya que, como se señaló antes sólo podría lograrlo eliminando la coerción que impide a un solo individuo alcanzar su mejor preferencia, esto es, requeriría la unanimidad.

Bish (1987, p. 360), por otra parte, sostiene que Oates se concentra solamente en cuestiones de economías de escala ignorando el problema del monopolio, por lo que su análisis no establece diferencia entre un sistema federal y un sistema unitario descentralizado. La provisión monopólica de un bien público deja a los individuos sin posibilidad de elección, salvo la de la “salida” emigratoria hacia otra nación. Es más, el mismo análisis podría extenderse hacia la provisión de bienes con carácter multinacional e inclusive global.

Por último, el modelo asume que los ciudadanos toman decisiones erradas cuando ponen en práctica las posibilidades de elección que la movilidad les otorga, mientras que los gobernantes toman las decisiones correctas, por lo que sería adecuado restringir esa posibilidad. En este sentido Marlow (1992, p. 77) cita a Rivlin⁴ proponiendo un programa de “impuestos uniformes compartidos”, el cual eliminaría la competencia que los individuos imponen a los gobiernos locales o regionales. Esto quiere decir que eliminando la posibilidad de elección de los individuos e incrementando la de los funcionarios, de alguna misteriosa forma el bienestar de los primeros terminaría aumentando. No parece tener en cuenta que la provisión de bienes públicos por parte del gobierno no es dirigida por los precios sino por la política, con todos los problemas que ésta tiene para reflejar las preferencias de los votantes, para evitar las presiones de los grupos de interés más poderosos o mejor organizados. Como suele suceder la demanda de ciertos bienes es exagerada mientras que la oferta de otros es restringida. Por cierto que esto puede suceder a todo nivel de gobierno, pero en tanto y en cuanto su provisión se realiza en un nivel más

⁴ Rivlin, A.M. (1991), “Distinguished Lecture on Economics in Government: Strengthening the Economy by Rethinking the Role of the Federal and State Governments”, *Journal of Economic Perspectives* 5:3-14.

bajo, mayor y más fácil es la posibilidad de elección del individuo y, por lo tanto, la de evitar ese tipo de abusos.

En verdad, no sería la competencia que los individuos y empresas generan con su movilidad la que ocasiona problemas sino la competencia entre distintos grupos de interés por tener acceso a los ingresos fiscales, lo cual genera una situación del tipo “tragedia de la propiedad común”, donde la búsqueda de una parte del pozo común termina convirtiendo a éste en mucho más profundo de lo que los mismos participantes hubieran deseado y donde los menos organizados terminan asumiendo la mayor carga. Por otro lado, algunos autores (Bardhan & Mookherjee, 1998) sostienen que los gobiernos locales serían más fáciles presa de los poderosos locales, para lo cual sería necesario algún tipo de restricción a las opciones de “voz” y “salida”, que redujeran o anularan la competencia intergubernamental, como las que se mencionaron antes. Los autores se inclinan a establecer como criterio para la descentralización el relativo grado de facilidad de captura que muestren los gobiernos locales o el gobierno central, siendo preferible un régimen centralizado cuando la captura de los gobiernos locales por intereses específicos es más importante y uno descentralizado cuando sucede lo contrario. No obstante, parece ser necesario tener en cuenta que las opciones de “voz” y de “salida” son más poderosas y menos costosas cuanto más pequeña es la jurisdicción correspondiente.

VI. Eficiencia de la descentralización

¿Porqué la descentralización sería más eficiente? Como veremos, hay distintas interpretaciones y enfoques. Tal vez uno de los primeros análisis explícitos del tema lo haya planteado Alexis de Tocqueville. En su prestigiosa obra *La democracia en América* ([1835] 1957) señala, en principio, los argumentos de aquellos partidarios de la centralización (p. 100):

“Los partidarios de la centralización en Europa sostienen que el poder gubernamental administra mejor las localidades que lo que ellas mismas podrían

hacerlo; esto puede ser cierto, cuando el poder central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tiene la costumbre de actuar y ellas la de obedecer. Se comprende, incluso, que mientras la centralización aumenta, más se acrecienta esa doble tendencia, y la capacidad de una parte y la incapacidad de la otra se hacen más patentes.”

Pero inmediatamente procede a criticar estas posiciones:

“Pero yo niego que suceda así con el pueblo es ilustrado, despierto en relación con sus intereses, y habituado a pensar en ellos como lo hace en Norteamérica. Estoy persuadido de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno”

Para luego analizar las causas de la mayor eficiencia de los gobiernos locales relacionándola con las dificultades que la falta de información genera para la administración centralizada, un argumento que resurgiría un siglo después a través de F.A. von Hayek:

“Un poder central, por ilustrado y sabio que se le imagine, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo. No lo puede, porque tal trabajo excede las fuerzas humanas. Cuando él quiere, por su solo cuidado, crear y hacer funcionar tantos resortes diversos, se contenta con un resultado muy incompleto, o se agota en inútiles esfuerzos.”

Precisamente, Jin, Qian & Weingast (1999) presentan ese argumento desarrollado por Hayek (1945) en el sentido que siendo que la información se encuentra dispersa entre todos los individuos que forman una sociedad, la descentralización permite un mejor aprovechamiento de la misma. Dice Hayek:

“Necesitamos la descentralización porque sólo así podemos asegurarnos que el conocimiento de circunstancias específicas de tiempo y lugar será utilizado con

prontitud. El ‘hombre en el lugar’ no puede, sin embargo, decidir solamente con base a su limitado pero íntimo conocimiento de los hechos de su ambiente inmediato. Todavía queda el problema de transmitirle la información adicional que necesita para adecuar sus decisiones al patrón general de cambios en el sistema económico total”.

No obstante, Hayek realiza esta apreciación con relación al papel que cumple el sistema de precios como un gran sistema de comunicaciones que transmite la información necesaria para que consumidores y productores ajusten sus decisiones de forma tal de permitir una eficiente asignación de recursos. Los mencionados autores extienden esto a la descentralización gubernamental, incluyendo a Hayek como parte de la teoría económica del federalismo en conjunto con Tiebout, Musgrave y Oates. Sin embargo, es necesario destacar que si bien se han señalado aquí, y se expondrán más en adelante, las ventajas de la descentralización de los niveles decisorios de gobierno existe una gran diferencia entre un caso y otro. El sistema de precios es un gran economizador de información, ya que sintetiza toda la que se encuentre disponible en tan sólo un número, con el cual los consumidores y productores ya pueden tomar sus decisiones.

Pero no existe tal cosa en materia de las decisiones que un individuo tome respecto a qué jurisdicción local trasladarse. Pensemos un poco en la información que debería recabar: seguramente el nivel de la presión impositiva, también la calidad de los servicios provistos. Podría tratar de interpretar otros indicadores tales como el flujo de ingreso o salida de sus habitantes, el precio de las propiedades, el flujo de inversiones. Por cierto que no existe tal cosa como la “economización” de información que Hayek señala con relación al sistema de precios. No implica esto, eso sí, que un proceso de cierta competencia no exista.

Bish (1987, p. 365) reconoce esta diferencia pero dice que las diferencias serían de grado, y que nos encontraríamos en una situación similar a la que sucede dentro de una empresa, donde se producen transferencias de recursos internamente sin precios y donde los administradores deben decidir sin conocer certeramente la contribución de cierto recurso a las actividades generales. Al respecto, cabría señalar que precisamente por los problemas

que se mencionan y por la falta de información para tomar decisiones, las empresas tratan en creciente medida de organizarse como “centros de negocios” que se relacionan entre sí por medio de precios internos, y que aún si estos no existieran siempre existen los precios “externos” como punto de referencia, algo que no existe en el caso de la competencia gubernamental. Dos cosas comparte este autor con lo desarrollado por Bish, y es que, por un lado, esta falta de precios no invalida del uso de modelos de competencia para analizar el federalismo y la descentralización; por otro esa misma falta resalta la inconveniencia de utilizar modelos que incluyen como supuesto básico la información completa, tal como los de competencia perfecta.

Jin, Qian & Weingast (p.2) señalan un segundo grupo de teorías respecto a los beneficios de la descentralización las que ponen énfasis en un beneficio adicional al que denominan “federalismo protector del mercado”. Esto significa que la descentralización pone límites a las intenciones intervencionistas de los gobiernos ya que dos mecanismos diferentes alinearían los intereses de los gobiernos locales con los de la prosperidad económica: el primero de ellos señala que un gobierno intervencionista en exceso, o tal vez más intervencionista que otros, perdería valiosas inversiones; el segundo que como en tal caso las finanzas están mucho más estrechamente ligadas a la performance de la economía local, entonces, los funcionarios gubernamentales tendrían mayores incentivos a promover una economía local próspera de los que tendrían en caso de que recibieran los fondos, o buena parte de ellos, de otras jurisdicciones superiores.

Según los autores, esto es de importancia en las economías que hace poco tiempo están intentando salir de los esquemas planificados del socialismo. En éstos, como en los países en desarrollo en general, los gobiernos han resultado ser la principal barrera al crecimiento económico debido a que no han encontrado límites a su propensión predatoria. No obstante, Jin et. al. afirman que existe un papel importante a cumplir por parte del gobierno central, cual es el de controlar a los gobiernos locales para que éstos no impongan barreras a la movilidad de los factores, barreras proteccionistas, lo cual les permitiría abusar de su poder monopólico sobre la producción local. Este es un tema que volveremos a tratar más adelante, pues si bien es ciertamente posible que una unidad jurisdiccional pequeña intente

aplicar medidas que restrinjan la movilidad de los factores económicos, o que efectivamente lo haga, simples cuestiones de economía de escala abogarían para que esto no suceda ya que impondría una pesada carga a sus habitantes.

Es decir, supongamos una jurisdicción local que cuente con una fábrica de automóviles. Por simple definición de su tamaño, a los ciudadanos de dicha jurisdicción no les convendría cerrarla al intercambio de vehículos. En primer lugar, la economía de escala necesaria para la producción de automóviles muy probablemente no justificaría la inversión en esas circunstancias y aún si el tamaño de la población así lo hiciera, ésta no obtendría ningún beneficio de otorgar el monopolio y auto-eliminar su propia capacidad de elección.

En el mejor de los casos, solamente las normas y regulaciones que los contribuyentes están dispuestos a pagar sobrevivirían. Qian & Weingast (1997) citan el trabajo de Romano⁵ sobre la registración (o incorporación) de empresas en los Estados Unidos donde se explica cómo New Jersey se erigió como la principal jurisdicción para el registro de las principales empresas a fines del siglo XIX, pero cuando el estado intentó obtener rentas de las mismas, una gran cantidad de ellas se trasladaron a Delaware, estado que se ha mantenido hasta hoy como el principal domicilio de las mas grandes empresas.

El menor tamaño de las jurisdicciones, además, permitiría una mayor eficiencia del mecanismo de “voz”, es decir, por la expresión directa de las opiniones de los ciudadanos. Precisamente, no solamente sería éste el recinto original de la democracia (la democracia griega era una democracia de gobierno local), las comunas formadas en la temprana Edad Media, los “*town-hall meetings*” en las colonias de América del Norte o los cabildos abiertos en las de América Central y del Sur, sino que haría más factible la aplicación de instrumentos de control y participación generalmente denominados “democracia directa” (ver Frey, 1996, y Cifuentes & Larroulet, 1998). Pommerhenne & Schneider⁶, citados en Stein (1998, p. 5), exploraron el impacto de la democracia directa en el tamaño del estado

⁵ Romano, Roberta (1985) “Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 1.

para una muestra de cantones suizos y concluyen que aquellos cantones que practican la democracia directa, a diferencia de la democracia representativa, cuentan con gobiernos más pequeños. Porto & Porto (2000, p.162) investigaron la conducta electoral de los votantes en 125 municipalidades de la provincia de Buenos Aires con una población de 12,5 millones de personas, al efecto de determinar si los resultados electorales observados se relacionan con la performance fiscal de los gobiernos, esto es, si los malos administradores son sancionados y los buenos premiados. Para ello seleccionaron tres variables: el monto de transferencias que el gobierno local recibe del gobierno superior (entendiendo que cuanto mayores sean menor sería la presión impositiva local), el monto de los gastos totales (ya que a mayores gastos totales mayores impuestos) y el monto de inversiones en infraestructura (relacionado con la calidad de los servicios que se reciben). Los resultados sugerirían que luego de un período de aprendizaje los votantes toman en cuenta la performance fiscal de los gobiernos y castigan al partido político que ha mostrado una actuación mala en tal sentido. Significativamente, una de las conclusiones de los autores es que “cuanto menor la jurisdicción, más sensibles son los votantes”, lo cual se acomoda a lo mencionado antes.

Un análisis similar es el que propone la teoría económica del “agente-principal”. Según esta teoría los “principales”, o contratantes, eligen representantes, “agentes”, en quienes delegan la atribución de considerar y decidir temas que son comunes a todos los habitantes. No obstante, los intereses y preferencias de unos no son necesariamente los de los otros o, en otras palabras, los representantes tienen, por supuesto, intereses propios que no necesariamente coinciden con los de los representados, o con una mayoría de ellos que los hayan elegido. Resulta fundamental, entonces, diseñar un marco de incentivos que permita alinear de la mejor forma posible los intereses de los representantes con los de los representados y de esta forma evitar o reducir el “riesgo moral”, aquel que surge de la posibilidad de que los representantes persiguen sus propios intereses y no los de los

⁶ Pommerhenne, W. & F. Schneider, (1983) “Does Government in a representative Democracy Follow a Majority of Voters’ Preferences? An Empirical Examination”, en H. Hanusch (editor) *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin: Springer, 61-84.

votantes, sobre todo con los recursos obtenidos de éstos últimos. Estos son los denominados “costos de agencia”, los cuales pueden ser reducidos con una adecuada combinación de incentivos y control.

En este sentido, la descentralización mejora ambos. Por un lado, mejora los incentivos de los representantes ya que sus intereses (supongamos que están basados en la posibilidad de ser reelectos) se encuentran ahora más estrechamente ligados con un grupo particular de votantes. Por otro, mejora y reduce los costos del control, el cual es mucho más sencillo de realizar con un representante que es, además, parte de la misma comunidad y del cual se conoce mucho. La descentralización, entonces, disminuiría el “riesgo moral” y por ello los “costos de agencia”.

Kendall (1991) presenta un simple ejemplo que describe precisamente porqué un gobierno descentralizado permite una mejor atención a las preferencias de sus habitantes. En sus palabras porque “permite que más gente viva bajo las normas de su elección que en los sistemas centralizados”.

Imaginemos dos democracias, en las que todos los ciudadanos votan acerca de si deben estar abiertos los cines los Domingos. En uno de ellos, Centralia, las decisiones se toman centralmente y son obligatorias en todo el país. En el otro, Devolutia, existen gobiernos locales autónomos.

El resultado de la consulta electoral con cuatro jurisdicciones electorales de 100 votantes cada una es el siguiente:

Tema del referendo: ¿Deberían abrir los cines en Domingo?

Area 1

A favor: 20

En contra 80

Area 2

A favor: 19

En contra: 81

Area 3

A favor: 80

En contra: 20

Area 4

A favor: 80

En contra: 20

Total de votos: 400

Votos a favor: 199

Votos en contra: 201

Esta misma situación electoral tendría los siguientes efectos:

Centralia:

Los cines no abren los Domingos. 201 votantes felices.

Devolutia:

Área 1: sin cines los Domingos: 80 votantes felices

Área 2: sin cines los Domingos: 81 votantes felices

Área 3: abren los cines los Domingos: 80 votantes felices

Área 4: abren los cines los Domingos: 80 votantes felices

Total de votantes felices en Devolutia: 321

Esta simple lógica es la que se encuentra detrás del argumento de que un sistema descentralizado permite atender mejor las preferencias de los ciudadanos. Un argumento que puede llevarse más allá aún, algo que no haremos por el momento.

Entre los argumentos que señalan las características “ineficientes” de la descentralización encontramos:

1. la posible limitación de recursos propios para financiar el gasto público local.
2. la falta de eficacia administrativa en niveles inferiores de gobierno.
3. las economías de escala para la prestación de ciertos servicios.
4. Caplan (1999a) señala la posibilidad de dos resultados de la descentralización. Uno es positivo y ya ha sido mencionado, es la competencia que genera la movilidad de los votantes. Pero existiría otro, de carácter negativo, el cual explica de esta manera: la movilidad de los votantes haría que se profundice la división entre distritos eliminando las elecciones competitivas en cada jurisdicción. Esto sería así: si un gobierno implementa determinadas políticas, los primeros que se van a ir son aquellos que más las rechazan. Queda, un mayor porcentaje de los que las defienden, tendiendo a una mayor homogeneidad de los distritos y, por ende, menor competitividad electoral interna. En otros términos, la opción de “salida” debilitaría la opción de “voz”.
5. Otra objeción, es expresada por Bolton & Ronald (1997, p. 1057) con relación a “naciones” de la siguiente forma:
“El punto inicial de nuestro análisis es suponer que desde una perspectiva basada en la eficiencia económica, nunca es deseable la separación de naciones. Una nación unificada es siempre más eficiente ya que garantiza el libre comercio entre las regiones, se evita la duplicación de costos en defensa y justicia y los bienes públicos locales (como transporte y redes de comunicaciones o estándares comunes) pueden ser coordinados. Más aún, cualquier beneficio que pudiera obtenerse en un mundo con varias naciones podría también obtenerse con una nación unificada replicando

la estructura administrativa del mundo con varias naciones e implementando un adecuado grado de descentralización de la autoridad entre las regiones”.

Veamos estas objeciones. En cuanto a la limitación de recursos propios para financiar el gasto público local bien podría argumentarse que si un determinado bien o servicio se encuentra fuera de las posibilidades de lo que una comunidad quiere o puede pagar, hay que responder a una pregunta previa cual es si ese bien o servicio es suficientemente valorado. Por cierto que una jurisdicción más “pobre” que otra tendrá menos recursos para adquirir ciertos bienes y servicios pero lo que es necesario tener en cuenta es que la pobreza o riqueza no depende de la provisión de esos servicios sino que la relación causal es inversa. Sería necesario entonces considerar porqué una determinada jurisdicción es pobre. Al mismo tiempo, ésta debería ser una jurisdicción que, por el bajo nivel de servicios que su gobierno presta, presenta también seguramente un nivel inferior de gasto e impuestos, lo cual se vuelve en su real ventaja competitiva para atraer inversiones y generar un proceso de crecimiento. Después de todo, todas las jurisdicciones hoy ricas fueron pobres antes y la verdadera ocupación de la economía ha sido la de tratar de comprender cuáles son los determinantes del progreso, del origen de la riqueza. Un marco institucional adecuado y favorable al progreso y la iniciativa de los individuos es mucho menos costoso que una gran estructura administrativa de servicios y es la mejor medida que pueda imaginarse para promoverlo.

En cuanto a la falta de eficacia administrativa en los niveles inferiores, bien podría argumentarse lo contrario: la complejidad de las grandes estructuras centralizadas, los requerimientos de información que éstas generan y los débiles incentivos a la eficiencia que se desarrollan en toda estructura burocrática a medida que aumenta su tamaño argumenta a favor de las unidades pequeñas, por más que el nivel de capacitación de sus administradores sea menor que la supuesta “capacidad” de los administradores centrales. Los problemas de escala son inevitables pero no es la provisión centralizada la única posibilidad de solucionarlos como los mismos Bolton & Ronald señalan al hablar de su

posible “coordinación”. Sobre este tema volveremos más adelante. En cuanto a la mención de Caplan respecto a la homogeneización de los votantes, el ejemplo antes señalado de los cines en los días Domingo estaría mostrando que no se trata de un problema sino todo lo contrario: como en tantas otras actividades (clubes, asociaciones mutuales) se agrupan aquellos que tienen preferencias similares para satisfacerlas y esto promueve una situación más acorde con sus deseos.

Por último, la objeción de Bolton & Ronald parece partir del punto que, en verdad, es necesario probar: ¿porqué una nación unificada sería siempre más eficiente que naciones separadas? Este argumento parecería llevar directamente a un gobierno mundial que podría garantizar el libre comercio entre las naciones y evitaría la duplicación de gastos tales como los de defensa y justicia. Lo que es poco probable es que en tales condiciones subsistan tal cosa como la defensa y la justicia, sobre todo con relación a ese mismo gobierno ya que la unificación total eliminaría la “movilidad” que genera la competencia entre gobiernos.

En cuanto a las comprobaciones empíricas de la eficiencia de la descentralización, Freinkman y Yossifov realizaron un estudio sobre Rusia y encontraron “estimaciones bastante robustas y estadísticamente significativas del impacto de la descentralización en la performance económica y fiscal.... Regiones con finanzas más descentralizadas mostraban una menor declinación económica”.

Frey (1996, p. 269) menciona varios trabajos que presentan estudios de casos donde se evidencia que el federalismo tiende a reducir el tamaño del estado, aumenta la innovación y el crecimiento económico, tales como la competencia entre las ciudades fragmentadas del norte de Italia desde la Edad Media, o el caso de China que habría florecido mientras fuera descentralizada pero se estancara cuando los emperadores lograran establecer una fuerte autoridad central⁷

⁷ Se menciona a Rosenberg, N & Birdzell, N.E., (1986) *How the West Grew Rich: the Economic Transformation of the Industrial World* (London: I. B. Tauris), Jones, E.L. (1981) *The European Miracle*, 2nd. Edition 1978 (Cambridge: Cambridge University Press) y Pal, H.M. (1995) “Effective Competition, Institutional Choice and Economic Development of Imperial China”, *Kyklos* 48: 87-103.

Huther & Shah (1998) elaboraron un índice de gobernabilidad para una muestra de ochenta países. Los indicadores tomados en cuenta fueron: participación ciudadana (libertad política, estabilidad política), funcionamiento del gobierno (eficiencia judicial, eficiencia de la burocracia, ausencia de corrupción), desarrollo social (índice de desarrollo humano, distribución del ingreso) y administración económica (independencia del Banco Central, índice de deuda pública/PIB y apertura de la economía). Cuando se combinaron los tres aspectos de la administración económica en un índice éste mostró una correlación positiva con el grado de descentralización fiscal. Finalmente, combinaron los índices de las cuatro categorías para obtener un índice general de calidad de la gobernabilidad, el cual también mostró una correlación positiva con el grado de descentralización. Y no solamente encontraron una relación lineal entre el grado de descentralización y la calidad de la gobernabilidad sino que trataron de obtener una relación parecida a la “curva de Laffer”, esto es, una que mostrara que la gobernabilidad se deteriora tanto a bajos como elevados niveles de descentralización y que un óptimo podría encontrarse en algún punto intermedio. Sin embargo, no pudieron hacerlo, por más que quisieron. En sus palabras, “los datos no muestran que aún los más altos niveles de descentralización hayan aumentado ésta a expensas de una menor calidad en gobernabilidad” (p. 18).

Por último, una revisión sobre la literatura que trata de evaluar la evidencia existente en materia de competencia intergubernamental, puede encontrarse en Taylor (2000).

¿Quiere decir que la descentralización puede llevarse hasta dónde? Es decir, ¿es posible la eficiencia de jurisdicciones pequeñas y hasta qué punto?

VII. La eficiencia de jurisdicciones pequeñas

“Grande es mejor” podría ser la síntesis de la opinión tradicional de la ciencia política y la económica en cuestión del tamaño de una determinada jurisdicción política. Esto no se contrapone con la también predominante opinión favorable a la descentralización, con

mayores o menores límites, sino que hace referencia al tamaño de la unidad política. Por eso, en este capítulo lo que estará bajo consideración es precisamente eso.

Así, por ejemplo, en los Papeles Federalistas sus autores, distinguían entre una democracia y una república por su extensión sobre un mayor número de ciudadanos y sobre una superficie mayor, como también por la existencia de un gobierno representativo y no directo. Esto último, por supuesto, era consecuencia de lo primero, es decir, la cantidad de ciudadanos y las grandes extensiones hacían imposible la democracia directa de los griegos, por ejemplo. Pero claro, al pasar de la democracia directa a la representativa surge el problema de agencia, antes mencionado. ¿Cuál es el beneficio de unidades políticas grandes y del gobierno representativo pese a los nuevos costos de agencia?

Podrían citarse dos: uno político y otro económico. Sobre el político hicieron hincapié los autores de los Papeles Federalistas: se trataba de evitar la posibilidad de opresión de minorías por las mayorías que haría posible la democracia directa. Dice Madison en El Federalista 10:

“Cuanto más pequeña una sociedad, más escasos serán los distintos partidos e intereses que la componen, cuanto más escasos son los distintos partidos e intereses, más frecuente es que el mismo partido tenga la mayoría, y cuanto menor es el número de individuos que componen esa mayoría y menor el círculo en que se mueven, mayor será la facilidad con que podrán concertarse y ejecutar sus planes opresores. Ampliad la esfera de acción y admitiréis una mayor variedad de partidos y de intereses, haréis menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos, y si ese motivo existe, les será más difícil a todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza, y obrar todos de concierto.” (Hamilton, Madison & Jay, 1943, p. 40).

Madison, además, señala que es más probable alcanzar un “gobierno libre” en una república grande que en una pequeña por otra razón: porque los cuerpos representativos pequeños las “pasiones” o los “prejuicios locales” pueden traicionar los intereses del pueblo, pero si bien un cuerpo representativo es un “refinamiento” con respecto a la

decisión directa, más lo es con un cuerpo representativo de una república “extensa” que de una pequeña.

“...la misma ventaja que posee la república sobre la democracia, al tener a raya los efectos del espíritu de partido, la tiene una república grande en comparación a una pequeña y la posee la Unión sobre los Estados que la componen. ¿Consiste esta ventaja en el hecho de que sustituye representantes cuyos virtuosos sentimientos e ilustrada inteligencia los hacen superar los prejuicios locales y los proyectos injustos? No puede negarse que la representación de la Unión tiene mayores probabilidades de poseer esas necesarias dotes. ¿Consiste acaso en la mayor seguridad que ofrece la diversidad de partidos, contra el advenimiento de uno que supere y oprima al resto? La creciente variedad de los partidos que integran la Unión, aumenta en igual grado esta seguridad. ¿Consiste, finalmente, en los mayores obstáculos que se oponen a que se pongan de acuerdo y se realicen los deseos secretos de una mayoría injusta e interesada? Aquí, una vez más, la extensión de la Unión otorga a ésta su ventaja más palpable.

La influencia de los líderes facciosos puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes. Una secta religiosa puede degenerar en bando político en una parte de la Confederación; pero las distintas sectas dispersas por toda su superficie pondrán a las asambleas nacionales a salvo de semejante peligro. El entusiasmo por el papel moneda, por la abolición de las deudas, por el reparto de la propiedad, o a favor de cualquier otro proyecto disparatado o pernicioso, invadirá menos fácilmente el cuerpo entero de la Unión que un miembro determinado de ella, en la misma proporción que esa enfermedad puede contagiar a un solo condado o distrito, pero no a todo un Estado” (p. 40)

Hamilton manifiesta la misma opinión (El Federalista N° 9) respondiendo a quienes citaban a Montesquieu sobre la necesidad de un territorio reducido para que pueda existir el gobierno republicano:

“Cuando Montesquieu aconseja que las repúblicas sean de poca extensión, pensaba en ejemplos de dimensiones mucho más reducidas que las de cualquiera de estos Estados. Ni Virginia, Massachussets, Pennsylvania, Nueva York, Carolina del Norte o Georgia, pueden compararse ni de lejos con los modelos en vista de los cuales razonaba y a que se aplican sus descripciones. Si, pues, tomamos sus ideas sobre este punto como criterio verdadero, nos veremos en la alternativa de refugiarnos inmediatamente en brazos del régimen monárquico o de dividirnos en una infinidad de pequeños, celosos, antagónicos y turbulentos estados, tristes semilleros de continua discordia, y objetos miserables de la compasión o el desdén universales” (p. 33)

Esta opinión de que el agrandamiento de una jurisdicción determinada diluye el poder de las facciones es la que se ha reflatado en las últimas décadas en favor de ciertos agrupamientos comerciales regionales, como forma de diluir las iniciativas proteccionistas de los “grupos de presión” en el ámbito nacional. Se relaciona también con aquella que sostiene que la forma de controlar la actividad de los grupos de interés es que compitan entre sí por obtener los favores de un gobierno que tiene recursos limitados como para satisfacer a todos ellos.

Persson, Roland & Tabellini (1997, p. 36) lo expresan de la siguiente forma:

“La vigencia del libre comercio de bienes y servicios y el libre movimiento de factores requiere instrumentos supranacionales o aun cierta forma de integración política. Cuanto más fuerte la autoridad supranacional mayor la credibilidad del libre comercio. Este es mejor impuesto en el largo plazo dentro de un estado federal que entre países independientes, tan sólo por la razón que la paz es generalmente mejor impuesta dentro de un país que entre países. Instituciones supranacionales como el GATT y ahora la OMC cumplen un papel importante en imponer el libre comercio en el mundo. El éxito de Europa en las últimas décadas en imponer la integración económica se basa, precisamente, en el objetivo de una integración política más estrecha diseñada por sus padres fundadores.”

En cuanto al beneficio económico se refiere, autores como Hayek (1948) destacan que la ausencia de barreras tarifarias y el libre movimiento de personas y capitales limitan en gran medida las posibles políticas económicas de los estados individuales (p. 258). Si una unión de ese tipo se convierte en un mercado único, los precios de los distintos recursos diferirán simplemente por los costos de transporte y cualquier cambio en las condiciones de producción de un producto que pueda ser transportado a otras partes afectará sus precios en todos lados, de la misma forma que cualquier cambio en las condiciones de inversión o en la remuneración del trabajo afectará, en forma más o menos inmediata, la oferta y el precio del capital y de la mano de obra en todo el mercado.

Estas son las consecuencias ya mencionadas antes de la competencia de distintas jurisdicciones locales, la cual pondría límites a la presión fiscal, a los marcos regulatorios, a las barreras al comercio.

No obstante, Hayek, a diferencia de Persson et. al., considera que tanto pueden obtenerse estos resultados con una jurisdicción mayor, como con una menor, con lo cual el estado “nacional” sería la única medida que haría posible un elevado grado de intervención estatal en la economía:

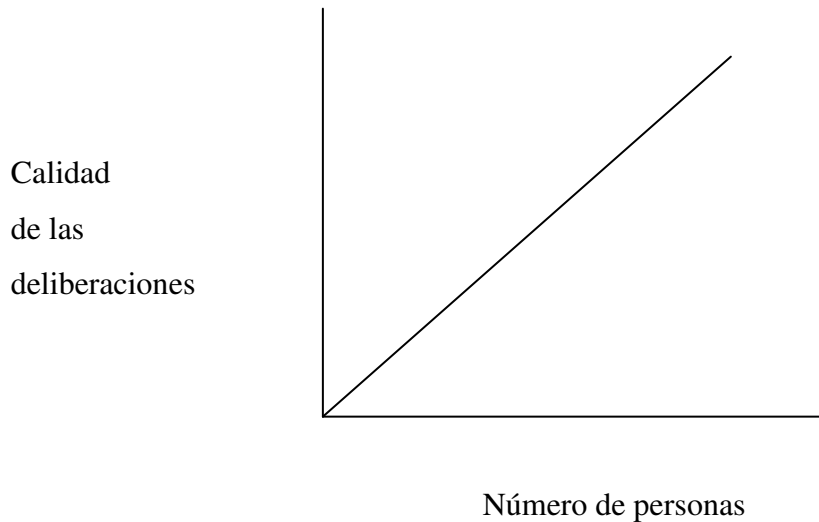
“Estos problemas [los de la intervención estatal] no son, por supuesto extraños en los estados nacionales como los conocemos. Pero se hace eso menos difícil por la comparativa homogeneidad, las convicciones y los ideales comunes, y toda la tradición común de un pueblo de un estado nacional. De hecho, los estados soberanos nacionales existentes son en su mayoría de dimensiones y composiciones tales que hacen posible el acuerdo sobre la cantidad de interferencia estatal de la que no sufrirían si fueran tanto más pequeños o más grandes. En la primera instancia (y lo que importa no es simplemente el tamaño en términos del número de habitantes o el área sino el tamaño relativo de los grupos existentes, que son al mismo tiempo más o menos homogéneos y comparativa mente auto-sostenibles), los intentos de convertir al estado nacional en auto-sostenible estarían fuera de cuestión. Si los condados, o aún distritos menores, fueran unidades soberanas, habría

comparativamente pocas industrias en tales unidades que podrían ser protegidas. Todas las regiones que no poseyeran, y no pudieran crear, una industria particular, constituirían mercados libres para la producción de dicha industria. Si, por otro lado, las unidades soberanas fueran mucho más grandes de lo que son hoy, sería mucho más difícil trasladar una carga a los habitantes de una región para asistir a los habitantes de otra región muy distante que podría diferir de la anterior no sólo en el idioma sino en prácticamente todo otro aspecto (p. 263).

Los autores de los Papeles Federalistas parecen no haber tenido en cuenta los efectos que la opción de “salida” puede tener en los intentos de determinadas facciones o de las mayorías sobre las minorías en las jurisdicciones pequeñas. Sí tuvieron en cuenta algo que Persson et al. no mencionan y son las crecientes dificultades que se presentan para la toma de decisiones a medida que el tamaño de la jurisdicción y de quienes deben participar en una decisión aumenta. Por esa razón proponían la división de esas tareas en distintos niveles de gobierno que van desde el local, pasando por los distintos tipos de condados, al estadual y luego al gobierno federal. No obstante, esta división de atribuciones no resuelve de por sí las dificultades que se incrementan a medida que la representación se refiere a números y extensiones más grandes.

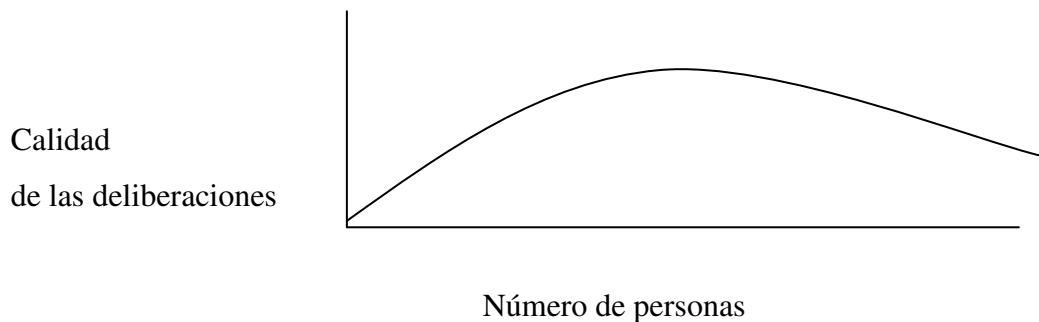
Ostrom (1971, p. 94) sostiene que sí lo hicieron presentando en forma gráfica lo que sería para esos autores una concepción falaz de que un incremento de la cantidad de personas que participan de una decisión implica una mejora uniforme en la calidad de las deliberaciones. Ese concepto falaz estaría expresado en la siguiente gráfica:

Figura N° 1



Por el contrario, en un concepto similar al que en economía se conoce como productividad marginal decreciente, la contribución de un incremento del número de personas alcanzaría un punto máximo a partir del cual comienza a descender:

Figura N° 2



Si bien la representación gráfica permite mostrar el concepto en forma visual no permite, por otra parte, determinar cuál es ese tamaño máximo que resultaría óptimo. Lo que sí parece dar como resultado, y esto no es algo que Ostrom señale, es que de las dos posibilidades que Hayek señala, quedaría descartada la de las unidades mayores a las de los actuales estados nacionales mientras que quedaría vigente la de unidades menores. Esto es

así porque la opción de unidades mayores no estaría tomando en cuenta el deterioro de la calidad de las decisiones que sucede a medida que aumenta la cantidad de personas involucradas en la misma.

Gordon Tullock (1993) pone como ejemplo de la eficiencia de estados pequeños a Alemania e Italia:

“Hubo un período en el siglo XIX en Alemania, en el que uno podía afirmar que la mayoría de la gente consentía con su gobierno. Alemania hasta 1870, como Italia en la misma época, estaba compuesta de muchos estados pequeños. Cada uno de ellos estaba gobernado por un señor hereditario, pero los estados eran suficientemente pequeños que los ciudadanos podían moverse fácilmente de uno a otro. ...como resultado de esta situación ellos obtenían una muy eficiente provisión de servicios gubernamentales”.

Es decir, unidades pequeñas pueden ser eficientes. ¿Pueden? En Marzo de 2000 un Grupo de Trabajo conjunto formado por el Secretariado del Commonwealth y el Banco Mundial emitieron un Informe denominado “Pequeños Estados: Enfrentando los Desafíos de la Economía Global”.

En el mismo se plantea inicialmente qué puede ser considerado como un país pequeño. Si se utilizara una definición de Simon Kuznets⁸, un límite de diez millones de personas, entonces existirían unos 134 países pequeños en estos días. Se utilizan otros indicadores pero el mencionado estudio entiende que el de población es un buen indicador de tamaño dada su relación con el tamaño del territorio y del PIB, y en este caso el límite considerado fue de 1,5 millones de personas aunque se incluyeron algunos países por sobre ese límite (Jamaica, Lesotho, Namibia y Papua Nueva Guinea) por considerar que comparten algunas de sus características y así el número de países pequeños se reduce a 45. Es necesario tener en cuenta que el estudio mencionado se concentra exclusivamente en los países pequeños “en desarrollo”.

⁸ En Kuznets, Simon, “Economic Growth of Small Nations”, en E.A.G. Robinson (editor) *Economic Consequences of the Size of Nations*.

¿Cuáles serían las características económicas de estos países pequeños? Se mencionan las siguientes (p. 5):

- “Lejanía y aislamiento: de los 45 países mencionados, 34 son islas, algunos de ellos ubicados lejos de los principales mercados mundiales, como las islas del Pacífico o Mauricio. Algunos son micro-estados de múltiples islas dispersas en una amplia superficie.”
- “Susceptibilidad a desastres naturales: la mayoría de estos estados se encuentra en zonas afectadas por adversas condiciones climáticas y otros eventos naturales que suelen afectar a toda la población. También son susceptibles de severos daños ecológicos.”
- “Capacidad institucional limitada: la soberanía necesita de incurrir en ciertos costos fijos para proveer servicios públicos, incluyendo la formulación de políticas, actividades reguladoras, servicios sociales y de educación, justicia, seguridad y relaciones exteriores. La indivisibilidad en la provisión de estos bienes públicos significaría que los estados pequeños enfrentan costos por habitante más elevados salvo que pudieran agruparse regionalmente para la provisión de los mismos.”
- “Diversificación limitada: Debido a su estrecha base de recursos y a sus mercados internos pequeños, muchos de estos países son necesariamente poco diversificados en su producción y exportaciones. Por ello, la capacidad del sector privado es también limitada, creando dificultades cuando se encuentran ante la necesidad de responder a circunstancias externas cambiantes.”
- “Apertura: las economías pequeñas tienden a basarse en el comercio internacional y las inversiones externas para superar sus limitaciones inherentes de escala y recursos. Mientras esto puede ser beneficioso al exponerlos a ideas y competencia externa, los vuelve vulnerables a *shocks* externos económicos y ambientales, especialmente cuando la economía local no es diversificada.”
- “Acceso a capitales externos: el acceso a los mercados globales de capital es importante para los países pequeños, y es una forma de compensar los *shocks* adversos y la volatilidad del ingreso. Pero la evidencia es que los mercados privados

tienden a considerar a los países pequeños como más riesgosos que los grandes, por lo que los *spreads* son mayores y el acceso a los mercados más difícil.”

- “Pobreza: existe cierta evidencia de que los niveles de pobreza son mayores, y la distribución del ingreso más despareja en los estados pequeños que en los grandes.”

Veamos un poco las características que el informe señala. Realizar un estudio tratando de determinar características comunes de países pequeños requiere, por supuesto, tener en cuenta “todos” los países pequeños, ya que si el estudio considera solamente a aquellos que son pobres, obviamente una característica común a todos va a resultar la pobreza. Pero esto nada nos dice que esta sea una característica propia e inevitable de estos países y que la pobreza o riqueza tenga algo que ver con el tamaño.

Entre otros, el estudio no incorpora a países (o economías cuando la distinción se hace más difícil) como Hong Kong, Singapur, Mónaco, San Marino, Andorra, Vaticano, Liechtenstein, Luxemburgo. ¿Qué conclusiones podrían sacarse si se incluyeran estos estudios? De hecho, tal vez sería más importante estudiar a éstos para comprender como, pese a sus problemas de tamaño, lograron elevados niveles de riqueza.

Se podrá argumentar que algunos de ellos se ven beneficiados de su vecindad con grandes mercados y fuertes economías pero no es el caso de Hong Kong o Singapur quienes comparten la primera de las características de lejanía y aislamiento que se menciona en primer lugar. Es más, también comparten características como la susceptibilidad a desastres naturales, la diversificación limitada, la apertura y el acceso a capitales externos.

No comparten, sin embargo, la pobreza, la cual más que una característica es un resultado que debe explicarse y tampoco comparten lo que probablemente sea la clave del análisis: la calidad de las instituciones, expresada en el informe como “capacidad institucional”. De hecho podría dedicarse mucho espacio a lo que el informe considera como propio de la “capacidad institucional” y, en particular hay ciertas características que no son mencionadas tales como el respeto al derecho de propiedad, la intervención

estatal en la economía, el nivel del gasto público y de los impuestos y la calidad de la moneda.

Precisamente, los países pequeños exitosos, y particularmente Hong Kong y Singapur que comparten muchas de las características con los países pequeños pobres, se han destacado por su respeto al derecho de propiedad, la apertura de sus economías al comercio y la inversión extranjera, bajo nivel de gasto público y reducidos impuestos, factores determinantes en la atracción de la inversión que finalmente motorizó su despegue económico y su competitividad internacional.

En el cuadro N°1 que se encuentra a continuación podrá observarse esto con claridad. Allí se han tomado aquellos países “en desarrollo” pequeños que forman parte del informe mencionado y sobre los cuales existe una calificación acerca de sus instituciones y de cómo éstas permiten el correcto funcionamiento de una economía de mercado.

Uno de ellos (Johnson, Holmes & Kirkpatrick, 1999) califica a los países considerando diez factores principales: política comercial, impuestos, intervención gubernamental en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, banca, controles de precios y salarios, derechos de propiedad, regulaciones y mercados informales. Y califica a los países en un rango de 1-5 siendo las economías más libres aquellas que se acercan a 1 y las más estatizadas las que se acercan a 5.

El segundo (Gwartney, James & Robert Lawson, 2000) toma en cuenta: el tamaño del gobierno (consumo, transferencias y subsidios), la estructura de la economía y el uso de los mercados, la política monetaria y la estabilidad de precios, la libertad para utilizar monedas alternativas, la estructura legal y los derechos de propiedad, la libertad de comercio con el exterior y la libertad en los mercados financieros y de capital. Los países son calificados en un rango de 1-10 siendo los más libres aquellos que se acercan a 10 y los más estatizados aquellos que se acercan a 1.

Veamos ahora el cuadro que incluye tanto a países pequeños “en desarrollo” como “desarrollados”.

Cuadro N° 1

<i>País</i>	<i>Población (en miles)</i>	<i>PIB por habitante (en dólares)</i>	<i>Indice Johnson et. al. (5-1)</i>	<i>Indice Gwartney & Lawson (1-10)</i>
Bahamas	279	10.780	2,20	6,70
Bahrein	616	16.140	1,80	7,90
Barbados	259	10.580	2,50	6,30
Belice	230	4.300	2,80	6,30
Cabo Verde	399	2.990	3,70	
Chipre	748	Nd.	2,55	6,80
Djibouti	440	Nd.	3,40	
Fidji	802	3.990	3,30	6,1
Guinea	454	Nd.	3,10	
Guinea Ecuatorial	431	Nd.	4,05	
Guyana	707	3.210	3,20	6,20
Hong Kong	6.706	25.257	1,30	9,40
Islandia	271	21.970	2,15	8,00
Luxemburgo	425	30.140	1,80	8,50
Malta	379	13.180	2,95	6,30
Qatar	697	16.080	3,05	
Samoa	224	3.550	2,80	
Singapur	3.490	28.460	1,45	9,40
Surinam	427	Nd.	3,90	
Swazilandia	966	3.350	3,00	

Surge claramente de los datos mencionados la relación existente entre el PIB por habitante y los índices de libertad económica, lo cual puede observarse claramente no solamente en

los ya reconocidos casos de Hong Kong y Singapur sino también en los de Bahrein, Luxemburgo e Islandia. Por lo contrario, también existe correspondencia entre los bajos niveles de PIB por habitante y los peores índices de libertad económica en los casos de Cabo Verde, Fidji, Guyana y Swazilandia. Ambas relaciones se comprueban también, por supuesto, en el caso de los países grandes.

Es decir, existen estados pequeños y exitosos, y ese éxito, sin bien en algunos casos puede estar influenciado por la existencia de algún recurso natural en particular (generalmente petróleo) o la cercanía de grandes mercados (Europa), estaría estrechamente relacionado con la calidad de las instituciones que permiten un adecuado funcionamiento de la economía, lo cual no es un recurso que tenga alguna relación con el tamaño de las unidades jurisdiccionales. Conclusión: las jurisdicciones pequeñas pueden ser eficientes en tanto y en cuanto sepan proveerse de la estructura institucional adecuada.

Señala McGee (1994, p. 13), no ya con respecto a la riqueza o la pobreza sino simplemente sobre si resultan jurisdicciones viables:

“Muchas naciones independientes son más pequeñas de la ciudad de Nueva York, y sin embargo son viables. Consideremos a Andorra, Antigua y Barbuda, Bahrein, Barbados, Dominica, Grenada, Kiribati, Liechtenstein, la República de Maldivas, Malta, Mónaco, la República de Nauru, St. Kitts & Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, la República de Seychelles, Tonga, Tuvalu y la Ciudad del Vaticano. Dos naciones, Mónaco y Ciudad del Vaticano son hasta más pequeñas que el Central Park en Nueva York. Otra nación, Hong Kong, es uno de los gigantes económicos mundiales y es tan sólo un poco más grande que Nueva York.”

VIII. ¿Hasta donde la descentralización?

Hemos visto, en los puntos anteriores, la eficiencia de la descentralización y luego que esa eficiencia se verifica, o puede verificarse, no solamente con relación a la estructura organizativa de un cierto estado, sino al tamaño mismo de éstos.

En el primero de los casos la eficiencia se alcanza a partir de que los individuos y las empresas ejercen su opción de “salida” y con ello ponen en funcionamiento el mecanismo de la competencia intergubernamental.

Ahora bien, pueden existir ciertas trabas para alcanzar esa eficiencia. Marlow, (1992, p. 81) por ejemplo, considera que la existencia de la posibilidad de “salida” restringe sólo parcialmente las posibilidades de los gobernantes de perseguir sus propios intereses cuando existen costos de movilidad, grandes gobiernos centrales e información imperfecta.

En tal caso se plantea como alternativa una profundización del mecanismo de “salida”.

Hasta ahora hemos considerado el caso de individuos que se trasladan de una jurisdicción a otra. Esto es aplicable tanto a las migraciones internas, cuando los individuos se trasladan de una jurisdicción local o regional a otra, como a las externas, cuando lo hacen de un país a otro. Una genera competencia gubernamental a niveles locales y la otra a niveles nacionales.

No obstante, ¿qué sucedería si todos los habitantes de una región quisieran ejercer la opción de “salida”? Es decir, en este caso “salir” pero sin trasladarse geográficamente, sino separándose de la jurisdicción superior bajo la que se encuentran. Esto se denomina secesión.

La secesión, por supuesto, es mucho más difícil que la salida de un gobierno local y aún que la salida de un gobierno nacional a otro (aunque éste no era el caso en los países comunistas y lo es aún hoy en Cuba, por ejemplo), pero no conviene analizar este concepto con el prejuicio que se trata de algo que no “debería” ser, particularmente teniendo en cuenta que todos nuestros países han tenido su origen en la secesión con respecto a sus colonias, y algunos de ellos a la secesión con respecto a nuestros países ya independientes.

La secesión puede parecer un proceso traumático, por supuesto, pero aparece como otra forma de “salida” y, por lo tanto, como otro elemento de la competencia gubernamental que es necesario analizar.

Chen & Ordeshook (1994, p. 45) presentan el tema tal cual como se lo considera generalmente:

“De todas las provisiones que puedan formar parte de la constitución de una federación, tal vez ninguna sea más controvertida que aquellas que explícita o implícitamente tratan con la secesión. La sabiduría convencional es que permitir la secesión debilita a un estado. Como sostiene Cass Sunstein (1991: 634)⁹, el derecho constitucional a la secesión “incrementaría los riesgos de lucha étnica o de facciones, reduciría las perspectivas de compromiso y deliberación en los gobiernos, elevaría dramáticamente la importancia de las decisiones políticas diarias, introduciría consideraciones irrelevantes e ilegítimas en esas decisiones, crearía riesgos de soborno, conductas estratégicas y explotación, y, más generalmente, pondría en riesgo las perspectivas a largo plazo de la auto-determinación.”

“De la misma forma que la adopción de una provisión implementable que permita la secesión se supone que aceleró el fin de la Unión Soviética (alentando a los Países Bálticos a resistir a Moscú), una cláusula de secesión liberal parecería promover una unión destinada a la desintegración.”

Claro que habría que considerar primero si alguna de las cosas que se dice irían a pasar si se permitiera la secesión son efectivamente “malas” como se desprende de los comentarios anteriores y, asimismo, podría discutirse si tuviesen ese efecto. Por ejemplo, la mención de que “introduciría consideraciones irrelevantes e ilegítimas en las decisiones políticas diarias”, podrán serlo para el gobierno que se enfrenta a la pérdida de una jurisdicción determinada pero seguramente no lo serán para aquellos que se quieren separar. Tampoco parecería muy firme un argumento contrario al desmembramiento de la Unión Soviética. En cuanto a incrementar los riesgos de lucha étnica o de facciones, Rothbard (1994, p. 8) por ejemplo, cita precisamente los casos de Yugoslavia e Irlanda como buenos ejemplos de resolver dichos problemas cuando distintas comunidades sostienen valores tan diversas que su convivencia bajo una misma jurisdicción crea incontables problemas, hasta alcanzando

⁹ Sunstein, C.R., (1991) “Constitutionalism and Secession”, *University of Chicago Law Review* 58: 633-70.

altos grados de violencia y un elevado costo en vidas humanas. Yates (1998, p. 36) agrega los casos de los azerbaijanos que se quieren separar de Armenia, los chechenios de la dominación rusa, los kurdos del control iraní y Québec del resto de Canadá. También podrían ser candidatos de consideración los vascos en España, Tibet en China, Sudán, Somalia y tantos otros.

McGee (1994, p.21) presenta el tema desde una clara defensa de la libertad individual:

“No existe una razón legítima para impedir a la gente tener el gobierno de su elección, aún si esta elección es mala. El gobierno sólo es legítimo en la medida que existen con el consenso de los gobernados. Argumentar en contra de la secesión es argumentar en contra del derecho de los individuos a tener el gobierno de su elección”.

Ludwig von Mises (1982, p. 109) lo hacía de esta forma:

“El derecho a la auto-determinación con relación a la cuestión de la membresía en un estado significa lo siguiente: Cuando sea que los habitantes de un territorio particular, ya sea un simple pueblo, todo un distrito, o una serie de distritos adyacentes, hacen saber, por medio de un plebiscito libremente conducido, que ya no desean permanecer unidos al estado que pertenecen en ese momento, sino que desean formar un estado independiente o sumarse a otro estado, sus deseos han de ser respetados y aceptados. Esta es la única forma posible y efectiva de prevenir revoluciones y guerras civiles o internacionales.”

Por supuesto que ésta es un cuestionamiento a argumentos como los mencionados de Sunstein que van al fondo de la cuestión y ante lo cual sería difícil argumentar en contra de ese derecho sin violar la libertad de elección de los individuos. Por otra parte, Livingston (1998, p. 2) señala que el estado moderno ha sido teorizado de tal forma que implica una fuerte presunción contra la secesión, argumentando que el estado moderno no puede ser dividido y que la soberanía es co-extensiva con el territorio. Sin embargo, sostiene, no ha

habido dificultades en permitir que un estado moderno expanda su territorio y soberanía y sí las hay cuando se trata de su desmembramiento.

McGee (p.31) ubica a la secesión dentro de los mecanismos de “salida” y con resultados similares ya que la amenaza de la secesión haría menos probable que los gobernantes fueran negligentes con respecto a las necesidades de sus constituyentes. No tendrían que emigrar (lo cual es costoso material y afectivamente) y podrían elegir su “afiliación” como lo hiciera West Virginia durante la Guerra Civil.

Otros ejemplos abundan: Kendall (2000) señala que la historia de Suiza muestra que cada vez que surgían conflictos por problemas de lenguaje o religiosos se permitía a cada grupo que se gobernara a sí mismo. Así los cantones se dividían y hasta ciertas comunas cercanas a los bordes tenían la posibilidad de pasar de un cantón a otro. No puede negarse que esa posibilidad permitió a personas de distintas culturas, religiones e idiomas convivir pacíficamente por largo tiempo. Yates (1998, p. 35) presenta ejemplos recientes de secesiones no traumáticas como la de los países Bálticos y otras repúblicas de la Unión Soviética o la división entre las repúblicas Checa y Eslovaca.

El desmembramiento de la Unión Soviética se produjo generalmente en forma pacífica pues la constitución de la U.R.S.S. fue la primera, y tal vez era la única, que reconoció el derecho legal a la secesión en un estado moderno. Su artículo 17º declaraba que el “derecho a la libre secesión de la U.R.S.S. es reservado a cada república de la Unión”. Por supuesto, mientras el comunismo la gobernaba esta letra no era precisamente respetada, sin embargo lo fue por un tiempo después.

Y aunque ahora la experiencia de Chechenia ha puesto en el tapete nuevamente el tema de la secesión, por cierto que el evento más analizado, debatido y, probablemente, conocido, ha sido el proceso que culminó con la Guerra de Secesión en los Estados Unidos, ya que “el resultado de la misma fue la eliminación, en forma permanente, de la secesión como un control extra-constitucional efectivo sobre el progresivo incremento de la autoridad gubernamental central” (Buchanan 1995/96, p. 5).

La Declaración de Independencia de las colonias británicas en América del Norte, firmada el 4 de Julio de 1776, comienza de la siguiente forma:

“Cuando en el Curso de los Eventos humanos, se hace necesario que un Pueblo disuelva los Vínculos Políticos que lo han conectado con otro, y asumir entre los Poderes Terrenales, el Estado separa e igualitario para lo cual han sido atribuidos por las Leyes Naturales y la Naturaleza de Dios, un Respeto Decente a las Opiniones de la Humanidad requiere que declaren las causas que los impulsan a la Separación.

Sostenemos que estas Verdades son auto-evidentes, que todos los Hombres son creados iguales, que son dotados por su Creador con ciertos Derechos inalienables, que entre éstos se encuentran los de la Vida, la Libertad y la Búsqueda de la Felicidad. Que para asegurar esos Derechos, se constituyen Gobiernos entre los Hombres, derivando sus justos Poderes del Consentimiento de los Gobernados, de forma que cuando sea que Cualquier Forma de Gobierno se vuelve destructiva de estos Fines, es el Derecho del Pueblo alterarlo o abolirlo, e instituir un nuevo Gobierno, basando sus Fundamentos en dichos Principios y organizando sus Poderes en tal Forma, como vean más probable para obtener su Seguridad y Felicidad”.

Y más adelante:

“Y cuando una larga Cadena de Abusos y Usurpaciones, persiguiendo invariablemente el mismo Objeto evidencie una intención de reducirlos bajo el Despotismo, es su Derecho, es su Deber, derribar ese Gobierno y proveerse de nuevos Guardianes para su futura Seguridad”.

Esta es su justificación de la Independencia con respecto a Gran Bretaña mediante la “secesión”. El concepto de “derecho de secesión” estuvo desde allí siempre presente, siendo los estados soberanos, comenzando por el hecho de cada uno declaró su independencia de Gran Bretaña por sí mismo. Durante la Guerra de Independencia cada estado realizó actos soberanos y luego de ésta el Gobierno británico reconoció la independencia de cada uno. Virginia, New York y Rhode Island declararon en sus

ordenanzas de ratificación que, siendo estados soberanos, se reservaban el derecho de secesión .

Dietze, (1960, p. 283) sostiene que los autores de los Papeles Federalistas admitían el derecho a la revolución y esto incluía el de secesión:

“La admisión de un derecho a la revolución si el gobierno no cumpliera sus obligaciones contractuales sugiere la pregunta si, de la misma forma, los miembros de un estado federal deberían poseer el derecho de anulación o secesión si sintieran que sus derechos no están siendo respetados por el gobierno nacional. El *Federalista* no tiene una respuesta explícita en su respuesta como lo es en el caso de la revolución. Sin embargo, la obra no niega, en tantas palabras, el derecho a la anulación y secesión. De hecho, de la lectura de los Papeles podría sacarse la conclusión de que estos medios contra la opresión nacional son posibles.

En primer lugar, Madison y Hamilton reconocen el paralelismo entre el contrato por el que los individuos establecen la sociedad civil y el gobierno y el convenio federal, por el cual los estados crean una federación con un gobierno federal. No existe razón para creer que los autores admitirían un derecho a la revolución en el primer caso y, al mismo tiempo, lo negarían en el segundo. Lógicamente, debido a su admisión de un paralelo entre los dos tipos de contratos, están forzados a admitir la acción revolucionaria por parte de los estados de la misma forma que esa acción es posible por parte de los individuos. El *Federalista* provee evidencia adicional de que el derecho a una revolución ‘federal’ no es negado.

Aun los partidarios de una interpretación nacionalista de la naturaleza de la Unión admiten que Madison contribuyó a las doctrinas de la anulación y la secesión.”

Y Livingston señala:

“Desde su verdadero inicio, la secesión fue concebida como el último control que un estado tenía contra un abuso de los poderes enumerados que fueran delegados desde

su soberanía al gobierno central. Desde sus comienzos hasta 1865, la secesión fue invocada por cada sección de la Unión. Y la sección que primero y más a menudo amenazó con ella no fue el Sur sino Nueva Inglaterra. La secesión fue amenazada con motivo de la compra de Louisiana en 1803, el embargo de 1807-09, la Guerra de 1812 y la Guerra con México. Los estados de Nueva Inglaterra se negaron a enviar tropas en la segunda guerra con Inglaterra, y consideraron muy seriamente formar una Confederación de Nueva Inglaterra en la Convención de Hartford en 1815.” (Livingston, 1998, p.11)

McGee (1994, p. 19) hasta cita nada menos que a Abraham Lincoln, quien en otros momentos habría defendido este derecho:

“Cualquier pueblo en cualquier lugar teniendo la inclinación y la capacidad tiene el derecho a levantarse y sacudirse de su existente gobierno, y de formar uno nuevo que le acomode mejor. Este es un derecho muy valioso, un derecho muy sagrado, que esperamos y creemos liberará al mundo. Este derecho no se confina a casos en los cuales todo un pueblo de un gobierno existente pueda elegir ejercerlo. Cualquier parte de dicho pueblo puede rebelarse y hacerse del territorio en el que habitan”¹⁰

El Alcalde de New York, Fernando Wood y otros, argumentaban que si el estado de New York se separara, la ciudad debería separarse del estado y declararse una ciudad libre:

“Como una ciudad libre, con sino derechos nominales sobre las importaciones, el gobierno local podría ser sostenido sin impuestos sobre su población. Así podríamos vivir libres de impuestos, teniendo bienes baratos casi sin aranceles”.¹¹

Lincoln cambió de parecer con los años. En su discurso inaugural ya opinaba:

¹⁰ Tomado por el autor de “If You Can Secede You May” (México) discurso, citado en Rupert Emerson, *From Empire to Nation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 19676), p. 450.

¹¹ Citado en Livingston (1998, p. 14) de William C. Wright, *The Secession Movement in the Middle Atlantic States* (Rutherford, N.J.; Fairleigh Dickinson University Press, 1973).

“Sostengo que, en consideración de la ley universal y de la Constitución, la Unión de estos Estados es perpetua. La perpetuidad está implícita, sino expresada, en la ley fundamental de todos los estados nacionales. Resulta seguro afirmar que ningún gobierno jamás ha incorporado en su ley orgánica una cláusula para su propia terminación. Si continuamos ejecutando todas las provisiones expresas de nuestra Constitución Nacional, y la Unión perdurará por siempre –siendo imposible destruirla excepto por cierta acción no incluida en el instrumento mismo”.¹²

Al margen de las pérdidas y daños de esta sangrienta guerra, Livingston (p. 16) señala perjuicios posteriores que sufriera el Sur, los cuales hacen precisamente a la temática que aquí nos interesa¹³: los derechos de importación promedio se elevaron del 18,84% en 1860 al 46,56% en 1865 y no bajaron del 40% hasta la Primera Guerra Mundial, creciendo nuevamente con posterioridad a ella. Esta imposición significó un elevado costo para las actividades agrícolas de los estados sureños con el resultado de décadas de pobreza que no pudieron ser ya evitados con la opción de “salida”, o como dijera Buchanan más arriba sin ese “control extra-constitucional efectivo sobre el progresivo incremento de la autoridad gubernamental central”.

La defensa del derecho de secesión partía entonces de la concepción predominante con respecto a la naturaleza y el origen del estado, el cual era claramente asociado con un “pacto”, o “acuerdo”, para el cual se utilizaba la palabra *covenant*, que establecían los individuos para su propia protección, instituyendo un gobierno. Inclusive Thomas Jefferson sostenía que ese acuerdo no implicaba obligación y compromiso para generaciones futuras diciendo que “la tierra pertenece a los vivos, no a los muertos” y que a los diecinueve años desde la firma de ese contrato la mayoría de los firmantes estarían muertos, y con ellos el contrato. Por lo tanto, si el gobierno que fuera creado como fruto de ese gobierno terminaba abusando los derechos de aquellos mismos que lo habían creado, resultaba desde todo punto de vista lógico que estos tuvieran el derecho a remover ese gobierno o a sentirse

¹² Citado en McGee (1994, p. 16) de Carl Sandburg, editor, *Abraham Lincoln: The War Years* (New York: Harcourt, Brace & Co., 1939), p. 128.

¹³ No siendo éste un trabajo que considere el problema de la esclavitud en los estados del Sur.

liberados del cumplimiento del acuerdo ante la violación del mismo por parte del gobernante.

Concepción, por supuesto, distinta a la de Thomas Hobbes, para quien el soberano no formaba parte de ese *covenant*, aunque derivara su poder del mismo, y para quien no existía la posibilidad de abuso de poder ya que toda decisión del soberano implicaba su aceptación por parte de los súbditos, y tampoco la resistencia, salvo en el caso que el soberano ordenara a sus súbditos dañarse a sí mismos o que no tuviera el poder suficiente como para protegerlos.

No obstante, aun si se aceptara la vigencia del derecho de secesión, queda pendiente considerar si el mismo puede ser aplicado unilateralmente por un determinado grupo o requiere la aprobación y el consenso de los otros grupos a quienes se encuentren asociados en un determinado momento. Por cierto que, siendo que generalmente los grupos que desean auto-gobernarse son minorías dentro de una jurisdicción determinada, el requisito de tal aprobación limita, o anula, ese mismo derecho y por lo tanto su capacidad de disciplinar el accionar de un gobierno central. Es necesario considerar que no necesariamente habrá de llegarse a la secesión pero que la existencia de esa posibilidad limitaría de por sí los intentos de abuso de autoridad central.

Aún así, autores como Beran¹⁴ señalan que la secesión debería ser prohibida cuando el grupo que la pretende:

- resulta muy pequeño para asumir las responsabilidades básicas de un estado independiente
- no está preparado para que subgrupos dentro sí mismo puedan separarse
- busque a su vez oprimir a un subgrupo dentro sí mismo que no puede separarse por estar disperso o por otra razón
- ocupe un área totalmente rodeada por la jurisdicción actual
- ocupe un área que sea cultural, económica o militarmente esencial para el estado actual

¹⁴ Beran, Harry, "A Liberal Theory of Secession", *Political Studies* (1984): 21-31, en McGee (1994, p. 12).

- ocupe un área que cuente con una proporción muy alta de los recursos económicos del estado actual

Pero hemos visto con anterioridad que el tamaño de una jurisdicción poco tiene que ver con su capacidad para brindar servicios eficientes y permitir elevados niveles de vida, y quedaría pendiente también quién decide al respecto aún si esos problemas existieran: si un grupo determinado prefiriera separarse aún en esas circunstancias sería porque valora más la nueva libertad adquirida que el costo que la misma pueda ocasionarle. Por otro lado, existen estados pequeños totalmente rodeados por un estado mayor (San Marino, Mónaco, Hong Kong, Singapur) sin mayores problemas de existencia. Asimismo, que el territorio que desee separarse cuente con determinados valiosos recursos para el estado actual suele ser, precisamente, una de las causas de esa voluntad de separación, ya que se trata de grupos que se sienten explotados por la jurisdicción mayor. Si se les negara ese derecho sería necesario justificar esa explotación, lo cual no parece que pueda hacerse manteniendo el respeto por los derechos de decisión de los individuos.

Es cierto, por último, que algunas secesiones pueden crear nuevos enclaves, tales los casos que podrían darse con Irlanda del Norte y la minoría católica en esa región o minorías de distintas religiones en las regiones balcánicas. Obviamente, la solución en estos casos llevaría a que otras minorías vuelvan a separarse a su vez, integrándose probablemente a otro estado mayor o manteniendo su independencia.

¿Pero qué sucede si el grupo recién separado no permite a su vez la separación de un grupo menor? Es decir, A permite que B se separe, pero B no permite que C (que se encuentra dentro de B) lo haga. Pueden darse aquí dos casos: si C tiene algo que ver con A es bastante probable que la secesión de B sea aceptada o permitida con la condición que se respeten los derechos de C, o con su incorporación a A o con su independencia. Si C no tiene nada que ver con A, o si se encuentran muy dispersos como para hacer imposible una división territorial es cierto que la secesión grupal no es una solución para el problema de C, ni lo sería tanto bajo la jurisdicción de A como la de B, lo que no invalida las razones de B para separarse. En tal caso, la única solución para C es el respeto estricto de los derechos

individuales bajo cualquier jurisdicción, o la posibilidad de emigrar hacia el destino de su elección, es decir, el camino de la “salida” individual en el caso que la grupal no sea posible.

IX. Del análisis positivo al normativo

Al inicio del presente trabajo, planteamos los criterios sobre la base de los cuales se podía evaluar las bondades del concepto de descentralización en la toma de decisiones colectivas y consideramos allí tanto los criterios utilitaristas como los vinculados con la ley natural. Posteriormente realizamos un análisis de las posiciones de distintos autores provenientes de una u otra perspectiva, destacando que los primeros autores que trataron específicamente el tema provenían, en general, del ámbito de la ciencia política y con una formación jusnaturalista, mientras que en las últimas décadas predomina el análisis desde la ciencia económica con un soporte utilitarista. Por supuesto, pueden encontrarse casos que son difíciles de clasificar de esa forma o que provienen de una u otra ciencia con el opuesto fundamento filosófico.

En ambos casos, sin embargo, el análisis de la descentralización alcanza un cierto límite en las propuestas de sus autores, que pocos de ellos creen acertado superar. Por el lado de los autores originales de la ciencia política vimos que asociaban la naturaleza del hombre con la consecución del “gobierno libre”, pero consideraban a éste como una federación con jurisdicciones superpuestas. Por el lado de los autores de la economía predominante, se destacaban las bondades de la descentralización, pero se encuentran tantas “fallas” de mercado en el procedimiento de la competencia gubernamental, que este proceso se ve restringido y hasta revertido a favor de un gobierno central.

Es decir, de uno u otro lado parece predominar un paradigma que sostiene la necesidad de un gobierno central fuerte, tanto sea de organización unitaria como federal, que garantice la unión bajo el estado nacional y que la descentralización sea principalmente administrativa hacia la provisión de aquellos bienes que resultaría conveniente proveer en el ámbito local, mientras que el gobierno central garantiza la movilidad de los factores y frena el posible

abuso de poder de los gobiernos locales. Dentro de este paradigma, que denominaremos aquí del “gobierno central gendarme”, en el sentido que su papel es el de cuidar una armoniosa competencia entre las jurisdicciones menores, la cuestión a decidir se refiere a cuáles son las funciones que deben asignarse a uno y otro nivel y cómo se relacionan los distintos niveles jurisdiccionales entre sí. Ante la perspectiva de que el gobierno central no limite sus funciones al papel de “gendarme”, ciertos autores confían en el establecimiento de normas constitucionales que impidan esa posibilidad o que la reduzcan. Otros autores están dispuestos a avanzar más allá, particularmente a partir de la sospecha acerca de que esas limitaciones constitucionales sean realmente efectivas, y prefieren descansar para ello en un mayor grado de competencia intergubernamental, para lo cual la opción de “salida”, tanto individual como grupal, cumple un papel destacado. Llamaremos a éste el paradigma de la “competencia entre gobiernos”. Veamos cada uno de ellos, comenzando por éste último.

X. La competencia “horizontal” entre gobiernos

Son varias las propuestas existentes para llevar adelante procesos de descentralización que maximicen los beneficios de la competencia entre gobierno. Analizaremos aquí las de los autores “comunitarios”, la de Frey & Eichenberger, la de Robert Nozick y la de Murray Rothbard o David Friedman.

Frey & Eichenberger (1995) presentan una propuesta que podría bien describirse como de “jurisdicciones superpuestas”. Se trata de permitir la emergencia de nuevas jurisdicciones cuyas características principales serían las siguientes:

1. Funcionales: se extenderían sobre áreas definidas por las tareas a ser cumplidas
2. Superpuestas: habría muy diversas estructuras gubernamentales extendiéndose sobre distintas áreas geográficas
3. Competitivas: individuos o comunidades podrían elegir a la unidad gubernamental de la que desean participar y tendrían derecho a expresar sus preferencias por la vía de la iniciativa popular y el referendo.

4. Jurisdicciones políticas: las unidades serían gubernamentales, tendrían poder jurisdiccional, en particular, el de recolectar impuestos.

Para comprender la idea tal vez sea mejor considerar los ejemplos que presentan los autores:

“Un ejemplo práctico sería el control del Lago de Constanza (que limita con dos *Länder* alemanes, dos Cantones suizos, y un *Land* austriaco) con relación a la regulación del tráfico, la protección ambiental, la supresión de actividades criminales y la prevención de accidentes. Formalmente, los distintos departamentos policiales no pueden colaborar directamente entre sí, ni siquiera intercambiar información. En su lugar, deben aconsejar a los respectivos ministros de los *länder* o cantones, quienes tienen, a su vez, que notificar a sus respectivos gobiernos centrales, los cuales entonces interactúan entre sí. Obviamente, este procedimiento formal resulta, en la mayoría de los casos ineficiente e innecesariamente consumidor de tiempo. En la realidad, los problemas son solucionados por el contacto directo entre los comisionados locales de policía, pero esto se realiza fuera de la ley y depende en gran medida de las relaciones personales (que pueden ser buenas o malas). Una jurisdicción específica con el objetivo de controlar el lago permitiría un enfoque pragmático, orientado a resolver los problemas dentro del marco legal y sería, además, parte del mejor ‘espíritu’ europeo” (p. 217).

Entre otros ejemplos mencionados se cita el caso de Alsacia, la que sin dejar de pertenecer a Francia podría “salir” parcialmente aceptando, por ejemplo, el sistema de seguridad social o educativo de Alemania, o podría unirse a otra jurisdicción específica en el campo de la educación universitaria junto con la Universidad de Basilea en Suiza y la de Friburgo en Alemania. Otra alternativa sería que los ferrocarriles de los países europeos fueran supervisados por una organismo específico regional.

Frey & Eichenberger afirman que existen antecedentes exitosos de este tipo, lo que demostraría su factibilidad:

“Los muy exitosos *Hanse* prosperaron desde el siglo XII al XVI, y comprendían, *inter alia*, a Lübeck, Bremen, Colonia (hoy alemana), Stettin y Danzig (hoy polacas), Kaliningrado (hoy rusa), Riga, Reval y Dorpat (hoy parte de las repúblicas bálticas) y Groningen y Deventer (hoy holandesas); más aún, Londres (hoy británica), Brujas y Antwerp (hoy belgas) y Novgorod (hoy rusa) eran *Handelskontore* o miembros asociados. Era claramente una unidad gubernamental funcional sirviendo al comercio y no tenía continuidad geográfica” (p. 223).

En la actualidad, este tipo de jurisdicciones superpuestas pueden observarse en el caso de los “distritos especiales” en los Estados Unidos, cuyo número se ha incrementado notablemente en los últimos años para la consideración de servicios tales como educación primaria, bomberos y mantenimiento de parques. Algunos de ellos son autónomos y organizados democráticamente, otros son dependientes.

Otro ejemplo son las comunas suizas:

“Muchos cantones suizos tienen una estructura de jurisdicciones funcionales superpuestas y competitivas, que presentan muchas de las características de las propuestas aquí. En el cantón de Zúric (con una población de 1,2 millones, un área de 1.700 km² e ingresos fiscales por Fr.S. 2.800 millones) existen 171 comunas políticas (con ingresos fiscales de Fr.S. 3.900 millones) las que a su vez están compuestas por tres a seis comunas administradas independiente y democráticamente con funciones específicas y recolectando sus propios impuestos. Un ejemplo típico puede ilustrar esto. La comuna política de Niederhasli (población 5.900, área 11 km²) financia sus gastos de Fr.S. 11 millones (en 1991) cobrando un impuesto equivalente al 38% de la tasa del impuesto cantonal (adicionalmente recauda distintas tasas y recibe una limitada cantidad de subsidios del cantón). Una comuna se dedica a la educación entre los años 1 y 6 con gastos por Fr.S. 5,8 millones y recolecta un impuesto del 55% del impuesto cantonal. Otra comuna se ocupa de la educación entre los 7 y 9 años gastando Fr.S. 4,9 millones y cobrando un impuesto del 22% del impuesto cantonal. Existen dos comunas religiosas con

tasas impositivas del 10 y 11 por ciento de la tasa de impuesto cantonal respectivamente. Las dos comunas escolares y las dos religiosas esencialmente se auto-financian. Una sexta comuna (*Zivilgemeinde*) se ocupa del agua, la electricidad y la antena de TV y se financia exclusivamente con cargos por servicios. Estas comunas a menudo se superponen con comunas políticas. En el caso de Niederhasli, la comuna de educación avanzada también comprende la comuna política de Niederglatt (población: 3.300) y partes de Oberglatt (población: 4.300) (donde otra parte de los alumnos atiende a escuelas de otra comuna escolar). El cantón de Zurich no es una excepción en cuanto a la pluralidad de tipos de comunas funcionales. Una estructura similar existe, por ejemplo, en los cantones de Glarus o Thurgau. Se han realizado esfuerzos para suprimir esta diversidad de jurisdicciones, usualmente iniciados por la burocracia cantonal y los políticos. Sin embargo, la mayoría de estos intentos fracasaron porque la población está contenta con los servicios recibidos. El ejemplo de Suiza –que es considerado generalmente un país bien organizado y administrado- muestra que una multiplicidad de jurisdicciones funcionales bajo control democrático no es simplemente el deseo de un teórico sino que funcionan adecuadamente en la realidad” (p. 224).

El principal inconveniente que uno encuentra en esta propuesta, tal como es presentada por sus autores, es la conciliación entre dos de sus características: la mencionada en el punto 3 acerca de la libertad de elección de los ciudadanos con respecto a las jurisdicciones y la del punto 4 relacionada con la capacidad de éstas para cobrar impuestos. Si efectivamente se aplica la libertad de elección es difícil concebir cómo una jurisdicción podría cobrar impuestos. De hecho, no lo serían, ya que serían cargos pagados voluntariamente como se pagan en el mercado a cualquier empresa privada. En tal caso, esas jurisdicciones, en tanto y en cuanto mantuvieran la capacidad de elección, o de “salida”, no serían formalmente jurisdicciones gubernamentales y se parecerían más a las “agencias” de la propuesta de Rothbard que comentaremos más adelante.

Los autores “comunitarios”¹⁵ toman como unidad de análisis la comunidad y no el individuo. Es más, muchos de ellos como Michael Sandel¹⁶ sostienen que el liberalismo (y aquí incluye también a quienes así son definidos en los Estados Unidos, como es el caso de John Rawls), con su énfasis en los derechos individuales, se inclina hacia una clase de individualismo que es destructivo de la comunidad, que podría aplicarse donde los individuos estuvieran fragmentados unos de otros y donde sus objetivos se encontraran en conflicto real o potencial con los de otros. Esto lleva a autores como Simpson (1994, p. 161) a proponer que el liberalismo debe aplicarse a nivel del estado, pero no de la comunidad, ya que de serlo así éstas serían destruidas. Es más, el estado debería ser liberal (o en términos de nuestro presente análisis, descentralizado) pero las comunidades deberían ser “iliberales”: “las comunidades deben ser iliberales, y sólo el estado, o la alianza debe ser liberal y mínimo” (p. 168). Las razones para esto serían que es la familia, y no el estado de guerra de Hobbes, la condición natural de los seres humanos ya que es la condición en la que nacen y son las familias y las comunidades más extendidas que éstas crean las que se encuentran naturalmente ligadas en el amor y la práctica de ciertos bienes y ciertas formas concretas de vida. Por otro lado, un segundo argumento es que las comunidades no deben ser liberales dada la necesidad de la educación moral que provea cualidades tales como paciencia, bondad, honestidad, justicia, diligencia, auto-control, respeto por los demás, lo cual requiere un largo y duro aprendizaje (p. 167).

Pareciera ser que Simpson utiliza la palabra “liberal” como libertino o amoral, pero siendo que son cosas bien distintas y que existe una clara ética de la libertad o del liberalismo, la cual incluye todos los valores antes mencionados, su cuestionamiento no encuentra sólido fundamento. No obstante, y aunque fuera un problema de términos y estuviera dirigido al “libertinaje” quedaría pendiente de resolver qué sucedería con aquellos individuos o comunidades que no comparten los mencionados valores morales y desean regir sus relaciones entre sí por otros diferentes. En tanto y en cuanto no violaran los derechos de terceros, ¿podrían hacerlo?

¹⁵ Ver Simpson (1994), Tomasi (1994), Jeffrey Friedman (1994).

¹⁶ En trabajos como *Liberalism and the Limits of Justice* (New York: Cambridge University Press, 1982) o *Liberalism and its Critics* (New York: New York University Press, 1986).

Precisamente Nozick (1998, p. 299) contesta directamente este punto de la siguiente forma:

“Los autores utopistas, muy confiados todos en las virtudes de su propia visión y en lo singularmente correcta que es, han diferido entre ellos... en las instituciones y las clases de vida que ellos presentan para ser emuladas. Aunque el cuadro de la sociedad ideal que cada uno presenta es muy sencillo... , debemos tomar seriamente el hecho de las diferencias. Ningún autor utopista tiene a cada uno en su sociedad llevando exactamente la misma vida, invirtiendo exactamente en las mismas actividades. *¿Porqué no?* ¿No cuentan también las razones precisamente contra una sola clase de comunidad?

La conclusión que hay que sacar es que no habrá *una* sola clase de comunidad que exista ni sólo una clase de vida llevada en la utopía. La utopía consistirá en utopías, en muchas comunidades diversas y divergentes en las cuales las personas llevan diferentes instituciones. Algunas clases de comunidades serán para la mayoría más atractivas que las otras, las comunidades crecerán y decaerán. Las personas abandonarán unas por otras o vivirán toda su vida en una. La utopía es un *marco* para las utopías, un lugar donde las personas están en libertad de unirse voluntariamente para perseguir y tratar de realizar su propia concepción de la vida buena en la comunidad ideal, pero donde ninguno puede *imponer* su propia visión utópica sobre los demás. La sociedad utópica es una sociedad de utopismo.

(Algunos, por supuesto, pueden estar contentos donde están). No *todos* entrarán en comunidades experimentales especiales, y muchos que en principio se abstendrán, después entrarán; después que sea claro como están funcionando efectivamente. La mitad de la verdad que deseo plantear es que utopía es meta utopía; el medio en el cual los experimentos utópicos pueden ser ensayados; el medio en el cual las personas son libres de hacer sus propias cosas; el medio que tiene que, en alto grado realizarse primero si más concepciones utópicas particulares han de realizarse después establemente.”

Esta concepción del “marco”, en nuestro caso una sociedad descentralizada donde coexisten muy diferentes tipos de organizaciones sociales, plantea el mismo debate anterior sólo que a otro nivel: ¿cómo se elabora y se sostiene dicho marco? Y nuevamente encontramos dos posiciones posibles: según una de ellas sería necesario un cierto grado de poder central que lo elaborara y que custodiara su cumplimiento, algo así como un estado gendarme global; la otra sostendría que la competencia de jurisdicciones mantendría el marco en vigencia, de la misma forma que en la actualidad coexisten numerosas naciones sin una instancia superior que pueda imponer el marco, el cual se sostiene por medio de numerosos tratados entre las partes.

Si bien Nozick parece inclinarse por la primera al equiparar el “marco” al estado mínimo, otros autores se inclinan por la segunda. En particular, podrían mencionarse las denominadas propuestas “libertarias” de autores como Murray Rothbard (1973) o David Friedman (1973). Es un planteo similar al antes mencionado de Frey & Eichenberger y congruente con el de Nozick, en el sentido de la multiplicidad de experiencias jurisdiccionales distintas las que podrían tener o no una correspondencia geográfica, sólo que a diferencia de los primeros las jurisdicciones son consideradas “agencias” cuyo servicio principal a proveer es el de la seguridad (todos los demás se obtienen también en el mercado, gracias a una generalizada extensión del derecho de propiedad privada) donde se mantiene la libertad de elección pero no se pretende que éstas cobren algo parecido a impuestos sino simplemente pagos por sus servicios, y a diferencia del segundo no existe un estado mínimo general que sostenga el “marco” sino que éste se sostiene por acuerdos mutuos y competencia entre las distintas agencias. En este caso la descentralización y la libertad individual son llevadas hasta su máximo nivel posible pues el individuo no resulta sujeto a ningún tipo de monopolio coercitivo.

XI. De la competencia “horizontal” a la competencia “vertical”

En general, el paradigma dominante establece que es necesaria la presencia de un poder central fuerte, si bien no necesariamente grande, para garantizar la posibilidad de que la competencia entre jurisdicciones menores sea posible. En estos casos, se parte de la aceptación del estado central federal como garantía de esa competencia, estado que podría ser tanto “nacional” como “regional”, tal el caso de la Europa integrada.

La competencia entre gobiernos no podría ser dejada a sí misma (Vaubel 1999, p. 327) porque los gobiernos locales tendrían un interés particular en restringir la competencia, sobre todo a partir de la formación de “carteles”. Se protegerían de la competencia externa restringiendo la importación de bienes y servicios y el uso de monedas extranjeras, otorgarían derechos monopólicos a firmas locales, especialmente a las de propiedad estatal, establecerían “carteles” o monopolios impositivos por intermedio de la “armonización” de las estructuras tributarias y reguladoras a niveles regionales, restringirían la opción de “salida” eliminando la posibilidad de secesión

“De la misma forma que la competencia en el mercado debe ser limitada por ley a medios contractuales, la competencia internacional entre gobiernos debe ser limitada a medios pacíficos por un sistema de seguridad internacional o supra-nacional. Así como la competencia pacífica en el mercado tiene que ser impuesta por la política anti-monopolios, la competencia pacífica entre gobiernos tiene que ser impuesta por una institución superior, una autoridad federal o supra-nacional sobre la competencia. En el largo plazo, como en el mercado, los acuerdos de colusión entre gobiernos tienden a quebrarse, pero pueden causar un gran daño entre tanto.

Si la competencia “horizontal” entre los estados o gobiernos nacionales es impuesta por un gobierno de nivel superior existirá otra dimensión de la competencia intergubernamental por los poderes impositivos y reguladores, “competencia vertical” entre el nivel de gobierno superior y los gobierno de niveles inferiores”

Habría mucho que decir respecto a si la competencia en el mercado debe ser “vigilada” o “impuesta” o, por lo contrario, debe ser liberada de trabas que impiden su adecuado funcionamiento, sobre todo porque la existencia de esa autoridad superior plantea la

cuestión de *quis custodiet ipsos custodes*, esto es, quien custodia a los custodios, cómo evitar que éstos persigan objetivos propios y el incremento de su propio poder o que resulten capturados por intereses específicos. Argumentos en este sentido son los que llevaron a autores como los comentados en el punto anterior a enfatizar sus propuestas de descentralización y competencia horizontal.

En este caso, la competencia “horizontal” resulta controlada o “supervisada” por una jurisdicción superior, enfatizando, entonces la competencia “vertical”, concepto que forma parte de las propuestas originales del federalismo. ¿Y cuáles son los principios que deberían seguirse para maximizar esta competencia “vertical” según esta concepción?

El principio de subsidiariedad

Tal vez el más importante, o el más considerado, sea el principio de subsidiariedad, el cual puede ser entendido como que ningún órgano de mayor importancia o de nivel superior asuma atribuciones o ejecute acciones que puedan ser llevadas a cabo efectiva y eficientemente por órganos locales y de menor jerarquía (Kafka Zúñiga 1999, p.10). Este principio tiene una aceptación importante y forma ya parte tanto de Encíclicas papales como del mismo Tratado de Maastricht.

Este modifica el Tratado Constitutivo de la Unión Europea incorporando como artículo 5 (antiguo artículo 3b) el siguiente:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, en el ámbito comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado” .

Ahora bien, el siguiente punto a considerar habrá de ser: ¿cuáles son las tareas que pueden realizarse en el ámbito local y cuáles las que deben realizarse en el ámbito central? O en otros términos, ¿cómo se distribuyen verticalmente las tareas entre los distintos niveles de gobierno?

XII. Criterios de distribución

La teoría del federalismo fiscal basada en el “fracaso del mercado”, comentada antes como el “fracaso de la competencia entre gobiernos locales” establece un marco normativo para la asignación de distintas funciones a los diferentes niveles de gobierno, a partir sobre todo de los trabajos de Musgrave (1959) y Oates (1972). Básicamente, sostiene que las siguientes funciones corresponden al gobierno central:

- La función de estabilización macroeconómica
- La función de redistribución de ingresos
- La provisión de bienes públicos cuyos beneficiarios incluyan a los residentes de distintas jurisdicciones subnacionales. Esta, junto con la asignada a los gobiernos locales, suele ser también denominada, la “función de asignación” (Stein 1998, p.3).

Los gobiernos locales tendrán como tarea propia:

- La provisión de bienes y servicios consumidos localmente

Stigler [(1957) 1998, p. 4], establece otros criterios aunque no han prevalecido de la misma forma que los anteriores:

1. Cuando el objeto de una política reguladora puede ser anulado por la competencia (incluyendo la migración) de otras unidades gubernamentales locales
2. Cuando la fuente de ingreso de la actividad pueda escapar la responsabilidad financiera emigrando a otra unidad
3. Cuando la política se incapaz o ineficiente en la performance en el ámbito local.

XIII. La función de estabilización

La política monetaria

Esta función de estabilización macroeconómica está compuesta de dos políticas distintas: la monetaria y la fiscal.

Como Oates (1998, p. xiv) señala, la literatura que se origina en los autores antes mencionados asume que la política monetaria es llevada a cabo por un banco central que controla la oferta de dinero y crédito. Las jurisdicciones subnacionales no deberían tener acceso a atribuciones monetarias porque estarían inclinados a financiar proyectos locales a través de la emisión, a expensas del resto del país.

Por cierto que estos supuestos son demasiado estrechos para un análisis “normativo”. Es cierto que las condiciones descritas son las que prevalecen en la mayoría de los países, pero no son las únicas posibles. Dice Oates [(1994) 1998, p. 12)] “la administración de la oferta de dinero y crédito es en casi todos lados la responsabilidad de una autoridad monetaria central”. Pero esto no siempre ha sido así, y no está explicado que deba serlo. Es más, los problemas que se mencionan están particularmente mencionados a los supuestos descritos. Esto quiere decir que la política monetaria en manos de jurisdicciones subnacionales ocasionaría efectivamente esos problemas bajo las siguientes condiciones:

- que emitieran la misma moneda del gobierno nacional
- que existiera el monopolio de acuñación de esta moneda (en el sentido de que no se puede emitir otra)
- que existiera el curso forzoso

En tales circunstancias, por supuesto que se genera el incentivo a emitir moneda para financiar el gasto local, siendo las consecuencias de tal acción una externalidad negativa hacia las otras unidades, las que se verán perjudicadas por la caída del valor de la moneda.

Por supuesto también, que no es difícil imaginar que ante tal circunstancia todas las jurisdicciones seguirían el mismo camino, generando el descontrol hiperinflacionario. Pero, como se dijera antes, esto es así sólo si asumimos los supuestos anteriores. La remoción de alguno de ellos, en particular el curso forzoso y la emisión de la misma moneda cambiarían la situación por completo, imponiendo la disciplina monetaria por medio de la competencia generada a partir de la posibilidad de elección. Es decir, se abriría ahora la opción de “salida”. De otra forma esta queda cerrada o termina siendo utilizada informalmente.

Por otra parte, antes de plantear que nivel de jurisdicción gubernamental ha de cumplir determinada tarea es necesario determinar que cualquiera de ellas deba indefectiblemente hacerlo, algo que no es materia de este trabajo pero que no es considerado por los autores mencionados. Es decir, antes de responder quién ha de ocuparse de la política monetaria, y siguiendo el mismo criterio de estos autores, sería necesario determinar si la provisión de dinero tiene características de “bien público” que impedirían al mercado hacerlo, un tratamiento que no se realiza.

La política fiscal

Desde el punto de vista de la función de estabilización no se considera en qué se gastan los recursos fiscales sino el impacto que pueda tener en la situación macroeconómica el gasto público local y cómo éste es financiado. Lo que se encuentra en discusión es, en primer lugar, si un exceso de gasto público local aumenta el riesgo de inestabilidad macroeconómica y, segundo, cuál es la mejor forma de controlar estos excesos.

Con relación al primer punto parece haber acuerdo que el exceso de gasto público, especialmente la presencia de un elevado déficit fiscal, perjudica la estabilidad. Lo que no resulta claro es si ese perjuicio se refiere a la situación económica general de un determinado país o simplemente a la de la jurisdicción local que presenta el problema. Es decir, si existe algún efecto de “contagio” de la situación local a la nacional.

En cuanto al segundo punto, esto es la mejor forma de controlar esos excesos, existen básicamente dos posturas: una de favorecer el control o la regulación del poder central sobre la performance fiscal de los gobiernos locales para evitar esos excesos, y otra que favorece la “disciplina de los mercados”, en particular por los efectos de la competencia intergubernamental sobre recursos e inversiones y por la evaluación de los inversores en los mercados de deuda.

La literatura económica en la materia ha denominado la existencia de controles, tanto sea por parte del poder central como de los mercados, como “restricciones presupuestarias duras” y “restricciones presupuestarias blandas” a la inexistencia de los mismos. Nótese bien que tanto el control central como el del mercado se ubican en la primera categoría ya que se trata de controles que pueden ser muy estrictos y resulta necesario abandonar la creencia de que el único control posible sea el ejercido por la autoridad.

En cuanto se refiere a si los problemas fiscales locales tienen un impacto en la situación macroeconómica general, esto no es ajeno al tipo de controles que existan sobre el gasto público local, es decir, los dos puntos están relacionados. En tanto y en cuanto existan restricciones presupuestarias “blandas” estos problemas se generarán porque está en la esencia de esa “blandura” la actitud permisiva del gobierno central. En este sentido podríamos decir que el control que ejercen los mercados tiende a ser siempre “duro” ya que se relaciona en forma directa con la capacidad de pago de una determinada jurisdicción, mientras que el control del gobierno central puede ser tanto “duro” como “blando”, dependiendo de las circunstancias políticas.

Restricciones presupuestarias duras: regulaciones o normas directas

Una de las opiniones más claras a favor del control “duro” y centralizado del gasto público local es el que presenta Ter-Minassian (1997). Señala esta autora:

“Una pérdida de los principales instrumentos impositivos o de control sobre una gran proporción del gasto público puede restringir severamente el ámbito

de maniobra del gobierno central en, por ejemplo, la elevación de impuestos o la reducción de gastos para frenar una demanda doméstica sobrecalentada”.

“Más aún, en un marco presupuestario altamente descentralizado, **las operaciones fiscales de los gobiernos subnacionales pueden tener importantes efectos macroeconómicos**, los que, en ausencia de mecanismos efectos de coordinación, pueden correr contra los esfuerzos de estabilización macroeconómica del gobierno central”.

“Aun si los niveles generales de gastos de los gobiernos subnacionales están efectivamente restringidos por límites en sus poderes de recaudación y endeudamiento, **cambios en la composición de sus gastos** –por ejemplo, a favor de items con efectos multiplicadores relativamente importantes, tales como obras públicas o transferencias a individuos con una alta propensión a consumir- pueden alentar la demanda agregada, en momentos en que el gobierno central está tratando de contenerla” (p. 5).

“**El potencial desestabilizador de las operaciones de los gobiernos subnacionales es, por supuesto, mucho mayor cuando no operan bajo una restricción presupuestaria dura.** Los grandes déficit de los gobiernos subnacionales –especialmente las ciudades y estados grandes- si son financiados desde el exterior o por el crédito bancario local pueden socavar la conducción de la política monetaria, y, aún si no son financiados monetariamente, pueden desplazar al sector privado” (p. 7) (negrita en el original).

Es decir, en los términos que fuera planteada esta parte del debate, la posición de Ter-Minassian es que no sólo las operaciones fiscales de los gobiernos locales puede tener un importante impacto en la situación macroeconómica sino que esto no solamente sucede por el nivel general del gasto sino por cambios en su composición. Además, favorece una “restricción presupuestaria dura” por medio de controles directos a las jurisdicciones locales. De más está decir que este enfoque, al margen de su eficacia para obtener la estabilidad macroeconómica, elimina en la práctica la descentralización existente.

Dentro de las posibilidades de control por parte de la autoridad central nos encontramos con dos posibilidades: el control directo y el control por medio de normas. Veremos éste último en primer lugar.

El control por medio de normas, algunas de ellas incluidas en las mismas constituciones o si no en leyes, establecería límites al nivel de endeudamiento de los gobiernos locales, limitaría las circunstancias para las que se puede tomar deuda (por ejemplo, para determinadas obras públicas), establecerían límites para el nuevo endeudamiento en relación con la capacidad de pago, prohibirían el endeudamiento con ciertas fuentes como el Banco Central o con el exterior, y otras.

Las normas, supuestamente “copiarían” la disciplina del mercado. En tal sentido, y siendo que nunca las copias son tan buenas como los originales, queda por demostrar cuál sería la utilidad de las mismas en comparación con la disciplina que el mercado impone.

Como se mencionara, las normas pueden limitar el endeudamiento de los gobiernos locales a inversiones en obras públicas, las cuales podrían encontrarse en Alemania, Suiza y en la mayoría de las constituciones estatales de los Estados Unidos. Sin embargo, Ter-Minassian no aclara si estas normas son impuestas por los gobiernos centrales o adoptadas por los mismos gobiernos locales como un mecanismo de control del gasto. De hecho, la misma mención de los límites existentes en las constituciones estatales en los Estados Unidos estaría mostrando que se trata de normas de este segundo tipo. Siendo esto así, ese tipo de normas serían claramente compatibles con la descentralización y, además, podrían clasificarse como parte de los llamados “mecanismos de mercado” ya que se trataría de un mecanismo de “señal” hacia los inversores acerca de las políticas futuras en materia de deuda. Esto es, se les estaría garantizando que futuras emisiones de deuda en exceso no llevarían a reducir el valor de todas ellas.

En países como Estados Unidos y en el caso de los gobiernos regionales y locales de España, donde se permite el endeudamiento a corto plazo para resolver problemas de liquidez, se estipula también que esas deudas deben ser canceladas antes de terminar el ejercicio fiscal (Ter-Minassian, 1997,p. 11)

Según Shah (1998a) existen en Suiza “directivas presupuestarias comunes” las que imponen límites a todos los niveles de gobierno. Estos límites serían los siguientes:

- la tasa de crecimiento del gasto público no debería exceder el crecimiento previsto del PIB
- el déficit fiscal no debería ser superior al del año anterior
- el número de empleados públicos debería mantenerse igual o incrementarse sólo levemente
- el volumen de obras públicas debe permanecer constante y deben evitarse las cláusulas de indexación por inflación.

Sin embargo, este tipo de normas (y por supuesto también la disciplina que el mercado impone) adolece para Ter-Minassian de falta de flexibilidad y “termina promoviendo el desarrollo de conductas y prácticas dirigidas a eludirlas”. Entre otras cita a las siguientes:

- “la reclasificación de gastos corrientes a gastos de capital, para escapar los requerimientos de presupuestos de gastos corrientes balanceados
- la creación de entidades cuyas operaciones –si bien de naturaleza gubernamental- son mantenidas por afuera del presupuesto, y cuyas deudas no se contabilizan contra los límites al endeudamiento
- el uso de empresas estatales o locales para tomar deuda con destinos que deberían ser financiados por medio del presupuesto gubernamental
- el uso de instrumentos de deuda –tales como acuerdos de venta y posterior leasing o los denominados bonos de ingresos privados en los Estados Unidos- que no resultan incluidos en los límites de deuda, y
- los atrasos en los pagos a proveedores, los que son típicamente difíciles de supervisar para su inclusión en los límites de deuda” (p. 11).

Por esa razón la autora comentada prefiere los controles directos. Estos se aplican de distintas formas: estableciendo límites en la capacidad de endeudamiento de las jurisdicciones locales o alguno de sus componentes (deuda externa), la revisión y autorización de cada operación de deuda local y/o la centralización del endeudamiento en

manos del gobierno central. Si bien este tipo de controles es más común en estados unitarios también se los encuentra en algunos países federales como India o Brasil, cuyo Senado puede establecer límites al endeudamiento de los estados. En sus palabras (1997, p. 13):

”Pueden presentarse varios argumentos a favor de los controles directos del gobierno central sobre el endeudamiento externo de los gobiernos

subnacionales. En primer lugar, la política de endeudamiento externo se vincula directamente con otras políticas macroeconómicas (políticas monetarias o de cambios, y manejo de las reservas externas) las que son responsabilidad de las autoridades de nivel central (en particular, el Banco Central). Segundo, una aproximación bien coordinada a los mercados externos para el endeudamiento soberanos es probable que de como resultado mejores términos y condiciones una fragmentada. Tercero, un deterioro de las calificaciones en el exterior de uno o más de los deudores subnacionales puede generar ‘contagio’ en la calificación de otros deudores, tanto públicos como privados. Finalmente, los prestamistas externos frecuentemente requieren una garantía gubernamental explícita del gobierno central para el endeudamiento subnacional. Aun en la ausencia de una garantía explícita de ese tipo, las presiones sobre los gobiernos centrales para acudir en rescate de gobiernos subnacionales insolventes es probable que sea más fuerte cuando la credibilidad externa de todo el país corre el riesgo de ser dañada por el no pago de la deuda externa por uno de esos gobiernos. Si, entonces, los gobiernos centrales terminan, de facto, siendo responsables últimos de la deuda externa de los gobiernos subnacionales, parecería apropiado que tengan el poder de aprobar el acceso de esos gobiernos a este tipo de deuda.” (negrita en el original)

Y concluye (p. 13):

“Parece claro que la descentralización, tan deseable como sea tanto en términos de eficiencia como políticos, puede acarrear costos en términos de la capacidad del

gobierno central para llevar adelante efectivamente sus tareas tradicionales de administración de la estabilidad macroeconómica. En verdad, podría argumentarse que países enfrentados a serios desequilibrios macroeconómicos y fiscales deberían ‘poner su casa en orden’ antes de embarcarse en una substancial descentralización de las responsabilidades sobre ingresos y gastos”.

En definitiva, la descentralización, al eliminar la alternativa del control central, no es posible ni conveniente ya que promueve la inestabilidad macroeconómica. Este es un escenario negativo, que sólo puede resolverse con el control central el cual, cuanto mayor sea menor espacio dejará para la descentralización. La mera regulación no es suficiente porque es un control fácilmente eludible.

¿Existe alguna otra alternativa? Curiosamente la alternativa defendida por otros autores “es la descentralización”, o lo que suele llamarse la “disciplina del mercado” impuesta sobre las jurisdicciones menores.

Restricciones presupuestarias duras: la disciplina del mercado

La descentralización impondría hasta un mayor grado de disciplina económica a partir de mejorar el funcionamiento que los dos mecanismos que ya mencionáramos anteriormente en términos de análisis de Hirschman (1970): la “voz” y la “salida”.

Ya se hizo anteriormente expresa mención del mecanismo disciplinante o, en otros términos, la mejor revelación y satisfacción de las preferencias de los individuos en jurisdicciones pequeñas. La “voz” mejora porque es, por un lado más fácil hacer escuchar una opinión dentro de un grupo relativamente más pequeño que otro, por otro porque la información necesaria para esa participación es menor y menos compleja que en el caso de participación en una jurisdicción mayor. La “salida” porque es también más fácil el traslado de una jurisdicción pequeña a otra que el traslado desde una mayor, es más fácil encontrar jurisdicciones pequeñas con valoraciones similares a las que se buscan que encontrarlas entre un reducido número de jurisdicciones grandes. También mencionamos que el efecto

de “salida” no era solamente el que producían los individuos por medio de su traslado sino también las empresas. Estos movimientos, o para ser más precisos, ese potencial de movimiento y el funcionamiento más activo del mecanismo de “voz”, garantizarían la estabilidad económica en las jurisdicciones pequeñas, ya que sus ciudadanos deberían sufrir directamente las consecuencias de su ausencia.

Distinto podría ser el problema si existiera la capacidad de trasladar los costos del mal manejo fiscal hacia otras jurisdicciones locales o la jurisdicción central, es decir, si pudieran generarse externalidades negativas hacia otras jurisdicciones. Para analizar este tema vamos a extender ahora este análisis a los inversores, cuyo poder para imponer disciplina había sido ya mencionado por Adam Smith ([1776] 1958):

“El dueño del capital es propiamente ciudadano del mundo, y no se encuentra necesariamente vinculado a una determinada nación. Se halla en condiciones de abandonar el país que le someta a un trato vejatorio, para gravarle con una contribución molesta, trasladando su capital a otras tierras donde pueda ejercer su industria o disfrutar su patrimonio con más tranquilidad. Pero, al trasladar su capital, pone fin a la actividad económica que él alimentó en el país que abandona. El capital sirve para cultivar la tierra y, además, proporciona trabajo. El impuesto que contribuye a desplazar el capital de un país, agota toda fuente de ingresos, y perjudica al Soberano y a la sociedad.” (p. 748)

En el caso de la descentralización fiscal sin restricciones los inversores en deuda de las jurisdicciones locales imponen restricciones presupuestarias duras a partir de su capacidad de traslado, de “salida” desde ese tipo de deuda hacia otras, de la misma forma en que cualquier consumidor ejerce su opción de “salida” con referencia a un producto determinado en tanto y en cuanto existen sustitutos disponibles, los cuales en materia de inversiones son, por cierto, numerosos.

¿Pero es posible la existencia de externalidades que fuercen al poder central a intervenir a favor de una jurisdicción local con problemas fiscales? Aquí se presentan dos escenarios posibles. Uno de ellos está relacionado con el marco institucional que regula las relaciones

entre la jurisdicción central y las locales: si a la primera le cabe algún tipo de responsabilidad final por los resultados de las segundas, esto es, si está establecido su carácter de garante de la deuda tomada por las jurisdicciones pequeñas, sin duda que se genera un mecanismo de “dilema del prisionero” en el cual las jurisdicciones pequeñas están incentivadas a “traicionar”, asumiendo deuda que luego terminan pagando las otras jurisdicciones, ya sea directamente o a través del poder central. En otros términos suele señalarse a esta actitud como el resultado del “riesgo moral” y, en la práctica, termina imponiendo una restricción presupuestaria débil, o incluso inexistente.

Como todos estarían incentivados a actuar de la misma forma, el caos fiscal sería el resultado y el aumento del riesgo de la deuda local se trasladaría a la del gobierno central. En tal circunstancia se presenta como necesaria la disciplina impuesta por el control, tal como lo presentara Ter-Minassian anteriormente. Pero, por supuesto, esto parte de que exista un determinado marco institucional que permita este tipo de actitud.

Ante la inexistencia de ese “pagador de última instancia” se abre, asimismo, un segundo escenario: podría ser que el marco institucional formal no brinde ninguna papel garante al poder central pero que en la práctica los inversores esperen que sea ésa la actitud que en definitiva llegará a tomar éste pues, de hecho, el no pago de una deuda local perjudica la evaluación que los inversores tengan de la deuda del estado central. Esto es, un marco “informal” que asignaría el papel de pagador de última instancia de todas formas. En este caso debemos preguntarnos cómo es que esta percepción surge en el mercado, y la respuesta estará, por cierto, vinculada con la experiencia anterior y, como derivada de ésta, la “reputación” que el gobierno central haya sabido generarse.

Solamente el cumplimiento de un compromiso claro de que el poder central no va a cumplir ese papel de salvataje logrará generar en el mercado una reputación que haga viable el papel disciplinante del mercado de capitales sobre las jurisdicciones locales. En este sentido el análisis es similar al considerado con relación a la política monetaria, donde solamente se genera una actitud imprudente ante la presencia del monopolio de emisión y el curso forzoso. Esa reputación, por supuesto, puede ser consolidada a través de mecanismos

institucionales formales tales como una prohibición constitucional al financiamiento de la deuda de las jurisdicciones locales.

Así lo señalan Bird & Vaillancourt (1997, p.9):

“En la práctica, el papel de tutor que el Estado cumple sobre los gobiernos locales en muchos países hace que los prestamistas confundan las deudas del Estado con la de los estados. Esto tiene como resultado que el Estado central no sabría dejar caer en la bancarrota a un gobierno local, porque esto le traería consecuencias negativas para su propio crédito. En consecuencia, se introducen medidas de control que reaseguran a los prestamistas, pero que reducen el margen de maniobra de los gobiernos locales. Esta confusión y la necesidad de control es particularmente visible en el caso del endeudamiento en divisas externas que generan un riesgo cambiario. Para resolver estos problemas, es preferible dejar que los mercados disciplinen a los gobiernos locales, lo que implica tasas de interés variables según el riesgo, la ausencia de un monopolio estatal como prestamista y como gestor de fondos locales y la aceptación de la bancarrota ante las consecuencias que se impongan. Es, por lo tanto, preferible reducir los controles y dejar que la disciplina de los mercados funcione”

Entre las condiciones que Dillinger & Webb (1999, p. 17) señalan para una correcta administración fiscal descentralizada, incluyen dos que se relacionan con este punto: que el gobierno central se comprometa explícitamente a no concurrir en el salvataje de la deuda de las jurisdicciones locales y que la autoridad reguladora del crédito fuerce a los acreedores a aceptar los incumplimientos en los servicios de deuda, esto es, que no salga ahora en ayuda de éstos.

Stein (1998, p. 15) por otra parte, señala que el compromiso de un gobierno central de acudir en ayuda de un gobierno local está relacionado con el grado de “desbalance vertical”. Se refiere a que en los casos en que los gobiernos subnacionales tengan una robusta base impositiva propia, esto es, generan una gran parte de sus propios recursos, entonces los gobiernos centrales encontrarán más fácil requerirles que se hagan cargo de su

propio ajuste ante problemas fiscales, mientras que esto sería mucho más difícil en el caso que los gobiernos subnacionales tuvieran una débil base impositiva propia y dependieran en gran medida de transferencias provenientes del gobierno central.

Por supuesto que lo que se nos está queriendo decir aquí es que el grado de disciplina es mayor cuanto mayor sea la descentralización ya que a eso hay que referirse cuando se trata de la existencia de una base impositiva propia y la capacidad de generar propios ingresos. Esto nos lleva a la necesidad de considerar el tema de las transferencias intergubernamentales, pero lo haremos en el marco de la siguiente función atribuida al gobierno central ya que allí se encuentra la justificación de las mismas. Previamente consideremos brevemente parte de la evidencia empírica existente con respecto a la conducta fiscal dentro de marcos descentralizados. Shah (1998a,) la comenta de la siguiente forma:

“En relación al potencial de mal manejo fiscal con descentralización como lo señalara Tanzi, la evidencia empírica de un cierto número de países sugiere que, mientras que las políticas fiscales nacionales/centrales/federales típicamente no cumplen con las pautas de la Unión Europea con respecto a que los déficit no excedan el 3% del PIB y la deuda no exceda el 60% del PIB, las políticas de gobiernos menores en general lo hacen. Esto es así tanto en países federales descentralizados como Alemania, Argentina, Brasil y Canadá o países federales centralizados como Australia, India o Pakistán. En Canadá, durante el período de 1984 a 1994, la deuda federal creció del 38% del PIB al 60% mientras que las deudas provinciales lo hicieron del 18% del PIB al 22% y las municipales del 3,6% al 3,8% del PIB. En la India la deuda federal en 1996/97 era cercana al 100% del PIB mientras que la de los estados rondaba el 30% del PIB” (p.12).

“Sistemas fiscales descentralizados descansan en una combinación de disciplina del mercado de créditos, persuasión moral y normas acordadas para imponer disciplina financiera sobre los gobiernos subnacionales. Cual sistema funciona mejor es una cuestión empírica que merece investigación adicional. La evidencia disponible, sin embargo, muestra una performance superior de los sistemas descentralizados para

limitar el endeudamiento local. Los controles centrales impuestos en Francia, España, Reino Unido, India, Pakistán y Australia fracasaron en controlar la deuda subnacional pues las maniobras intergubernamentales condujeron a una disciplina más débil y a la posibilidad de rescates por parte del gobierno central alentados por un escrutinio menos riguroso del sector financiero. Las federaciones descentralizadas, por otro lado, descansan en una combinación de pautas, cooperación intergubernamental y disciplina del mercado para mantener a la deuda de los gobiernos locales dentro de límites sostenibles” (p.23).

XIV. La función de redistribución

Por supuesto que, como se mencionara con anterioridad en otros casos, antes de considerar qué nivel de gobierno debería realizar una tarea de redistribución sería preciso analizar si corresponde a alguno de ellos. No es éste el tema específico de este trabajo pero es necesario señalar que una respuesta a esa pregunta ha de buscarse primero, siendo que, en general, los trabajos sobre la materia la dan por respondida afirmativamente sin profundizar en ella.¹⁷

Varios son los enfoques por medio de los cuales se presenta el argumento que corresponde al gobierno central llevar adelante una función de redistribución de ingresos. Así, por ejemplo, Oates (1998, p. xv) señala que el mismo está basado en dos premisas independientes: una de ellas es que la ayuda a los pobres sería un “bien público nacional” en el sentido de que el bienestar de los pobres en toda una nación sería una preocupación general de la población. Esta premisa habría sido criticada por Mark Pauly¹⁸ sosteniendo que la gente está mucho más preocupada con el bienestar de los pobres en su propia jurisdicción, argumentando que esta función debería, entonces, ser descentralizada. La otra

¹⁷ Para un análisis de esa cuestión remito a Benegas Lynch (h), Alberto & Martín Krause (1998) *En defensa de los más necesitados* (Buenos Aires: Editorial Atlántida).

se relaciona con un fenómeno ya analizado aquí, referido a la movilidad de los pobres y su potencial respuesta a distintos niveles de subsidio en las diferentes jurisdicciones. Así, por ejemplo, un gobierno local que intentara introducir un programa de redistribución del ingreso a favor de los más pobres vería que el mismo induce una inmigración de pobres desde otras jurisdicciones al tiempo que los mayores impuestos necesarios para solventarlo inducen una emigración de los más ricos hacia otras jurisdicciones. De esa forma, esa jurisdicción se queda con los gastos y pierde los ingresos necesarios. Esta movilidad, o “salida” de aquellos llamados a financiar estos programas volvería a los mismos imposibles de realizar, generando “externalidades ínter jurisdiccionales” que alentarían “niveles subóptimos de apoyo a los pobres”.

Stigler [(1957) 1998, p.7] lo plantea de la siguiente forma:

“La organización puramente competitiva de servicios locales haría imposible que un gobierno local obtuviera dinero de los ricos para pagar la educación de los niños de los pobres, excepto en la medida que los ricos asumieran voluntariamente esta carga. ¿Cómo pueden lidiar los gobiernos locales con este problema? Si 99 comunidades aplican impuestos a los ricos para ayudar a los pobres, los ricos pueden congregarse en la que no lo hace, por lo que esta comunidad no cooperativa establece el juego. Aquí la competencia no actúa con su excelencia usual, porque la competencia es el sistema calculado para organizar solamente la actividad voluntaria.

¿Cuál es la correcta cantidad de redistribución de ingresos en vista de los deseos de la sociedad? Es más de lo que la competencia irrestricta de colonias libres de impuestos permitiría, pero menos de lo que la comunidad igualitaria más agresiva desearía. La decisión tiene que ser en cierto sentido una decisión nacional, porque la cantidad adecuada de redistribución, aún si los ricos y los pobres fueran encadenados a sus comunidades, no podría depender de los accidentes de la composición del ingreso en una comunidad en particular”.

¹⁸ Pauly, Mark, (1973) “Income Redistribution as a Local Public Good”, *Journal of Public Economics*, 2 (February): 35-58.

Si bien el mecanismo que Stigler describe es correcto, es decir es una descripción realista de un fenómeno posible, su comentario está lleno de juicios de valor que generan muchas preguntas que deberían ser contestadas: ¿si los ricos no quieren asumir voluntariamente esa carga, deberían ser obligados a hacerlo?, ¿porqué el óptimo de redistribución está en un nebuloso punto medio y no en un extremo en el otro?, ¿cómo se decide el punto de redistribución correcto sabiendo (como mencionaran Buchanan & Tullock, 1980) que el óptimo es la unanimidad y cualquier alejamiento de la misma nos aleja del óptimo?, ¿la decisión a nivel nacional acaso elimina el efecto de la competencia generado por la movilidad entre países?, ¿y en tal caso qué habría que hacer, proponer una decisión “global”?

Esto último lo plantea con criterio Wildasin (1997):

“Oates y otros han sostenido que las funciones de redistribución del sector público no se encuentran dentro de las funciones específicas de los gobiernos de ‘niveles inferiores’, esto es, gobiernos que están abiertos con respecto a los mercados de trabajo y de capital. Tradicionalmente, el gobierno ‘central’ al que se asignarían las funciones de redistribución es concebido como un gobierno nacional. Sin embargo, cuando los factores de producción son crecientemente móviles a través de fronteras nacionales, el gobierno de un solo país ya no es un gobierno ‘central’ en el sentido relevante. Uno debe entonces preguntarse si los programas redistributivos nacionales que se han desarrollado en el transcurso del presente siglo en la Unión Europea serán viables en el tiempo”.

Una clara manifestación de este fenómeno son los problemas de migración que se presentan tanto en Europa como Estados Unidos dada la atracción que sus respectivos programas de redistribución ejercen en “pobres” ya sean mexicanos, turcos o africanos.

Las transferencias entre jurisdicciones

Cuestiones de equidad ocupan un lugar prominente en la justificación de la existencia de transferencias de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales. Pero no son las únicas. Se argumenta que una de las funciones que sería conveniente realizar en forma centralizada es la misma recolección de impuestos, la que obtendría de esta forma los beneficios de las economías de escala (Stigler [(1957) 1998]). Si esto fuera así obviamente esas transferencias serían necesarias para que las jurisdicciones locales cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones. También se sostiene que las transferencias serían necesarias para fomentar la provisión de ciertos servicios municipales o provinciales que generen externalidades positivas importantes a ciudadanos de otras jurisdicciones. El argumento aquí sería que como la jurisdicción que financia ese servicio no puede cobrar a quienes reciben el mismo en otras jurisdicciones, y siendo que éstos estarían incentivados a ser *free-riders* y no concurrir voluntariamente a su financiamiento sabiendo que no pueden ser excluidos del mismo, existiría una provisión menor a la óptima del mencionado servicio y en algunos casos hasta no llegaría a ser provisto pues lo recaudado podría no ser suficiente como para cubrir sus costos. En este caso, transferencias hacia aquellas jurisdicciones que proveen tal servicio le permitirían hacerlo.

En cuanto a las cuestiones de equidad, esa preocupación es presentada por quienes, preocupados por la existencia de diferentes niveles de ingresos, promueven esta vía de alcanzar mayores niveles de igualdad. Por otro lado, y relacionado con éste, se argumenta a favor de las transferencias que sirven para garantizar que los diferentes gobiernos locales puedan prestar un nivel similar de servicios públicos, la cual no resulte posible por factores que serían ajenos a la voluntad del gobierno local, tales como una menor capacidad tributaria o una mayor dimensión de los grupos de población que requieren niveles de atención superiores, o mayores costos unitarios de provisión de esos servicios (Solé Ollé). Con respecto a la centralización de la función de distribución ya se realizaron ciertos comentarios. En este punto es necesario llamar la atención acerca de un inevitable resultado que este tipo de transferencias tiene en el manejo fiscal de las jurisdicciones locales: y esto es que necesariamente debilita la “restricción presupuestaria dura”, y puede llegar hasta

convertirla en “blanda”, a medida que la proporción de recursos recibidos en transferencia aumenta.

Oates (1998, p. xvi) señala que, teniendo en cuenta estas circunstancias el uso de estas transferencias debería ser limitado. En primer lugar, no deberían ser de magnitud ya que una fuerte dependencia de recursos transferidos socava la eficiencia fiscal de los programas y la atención que las autoridades locales prestan por la eficiencia de los mismos. En segundo lugar, ese tipo de transferencias no es inocente e incondicional, su manipulación política hace que suelen venir acompañados de condicionamientos que actúan como vehículo de la intromisión de los poderes centrales en los gobiernos locales. En otras palabras, convierte a los gobiernos locales en servidores mendigantes de los funcionarios centrales. En relación a la disciplina fiscal se argumenta que el gasto “marginal” debería ser financiado por recursos propios, esto es, que las decisiones de aumentar el nivel del gasto deberían recaer en recursos propios de forma tal que los políticos locales tengan que asumir los costos de una decisión de esa naturaleza. De no ser así, tendrían una restricción presupuestaria blanda ya que aumentarían el gasto con fondos provenientes de otras jurisdicciones. Este efecto, si bien es correctamente analizado, implica, por otra parte, la inmovilidad absoluta de las transferencias o, al menos, solamente la posibilidad de ser reducidas, y no incrementadas, ya que todo incremento sería un aumento del gasto “marginal” no realizado con recursos propios.

A efectos de evitar este tipo de problemas se propone que los mecanismos de transferencias sean “estables y transparentes” (Ter-Minassian, 1997, p.6) y esto significaría, en particular que las transferencias se realicen no en forma ad hoc sino en virtud de alguna fórmula legalmente establecida (Dillinger & Web, 1999). Los ministros europeos incorporaron en su “Carta del Auto Gobierno Local” del Consejo de Europa que las transferencias de los gobiernos centrales no deberían ser, preferiblemente, condicionados sino generales, distribuidos de acuerdo a alguna fórmula específica. Dinamarca fue el primer país en modificar su política en este sentido (Mochida & Lotz, 1998). En Argentina y Brasil este procedimiento es utilizado para gran parte de las transferencias.

No obstante, estos mecanismos, si bien preservan en parte la autonomía de los gobiernos locales, no la garantizan por completo. Brennan & Buchanan ([1987]1997) interpretan el fenómeno de las transferencias desde una óptica completamente diferente. Para ellos (p. 228) habría presiones constantes por parte de los gobiernos de nivel inferior para que se estableciera un sistema impositivo uniforme que moderara las presiones de la competencia. Esto, si bien reduce la competencia “impositiva” entre las jurisdicciones y, además, releva a los gobiernos locales de la desagradable tarea de enfrentar a los contribuyentes y cobrarles los impuestos, traslada la competencia hacia la obtención de las transferencias. Según los autores antes mencionados el interés de las jurisdicciones menores de transferir la recaudación impositiva al nivel central no solamente se relaciona con lo antes mencionado, sino que fundamentalmente expresa una actitud por parte de éstas de organizar un “cartel” que reduzca la competencia entre sí. Todo “cartel” necesita de una autoridad disciplinante para evitar las traiciones y el derrumbamiento del mismo, y el estado central se encuentra en una posición ideal para cumplir ese papel. La formación del cartel determinaría la existencia de tasas impositivas iguales en todas las jurisdicciones, por lo que se trasladaría al poder central el poder de fijarlas. Y el paso posterior sería reducir o eliminar la competencia en el área del gasto, lo cual se realizaría de la misma forma, trasladando las decisiones sobre gasto al poder central para que todas las jurisdicciones signa las mismas pautas. Blankart (2000) presenta esta hipótesis y una demostración basada en el análisis de la evolución del gasto y la carga impositiva en Alemania y en Suiza. Los datos más impresionantes que presenta para el período 1950-1995 (p. 31) muestran que en el caso de Alemania los impuestos centralizados eran el 61,2% del total en 1950 y un 60,1% en Suiza. En 1995, en cambio, los impuestos centralizados eran el 93% en Alemania y el 47,4% en Suiza. Esta mayor centralización en el caso de Alemania habría llevado a un mayor nivel de presión impositiva y gasto público: en cuanto a la presión impositiva habría aumentado del 16,4% del PIB en 1950 al 23,6% en 1995 (en Suiza lo hizo del 17,8% al 19,8%); y en relación a la deuda pública en Alemania creció del 18,9% del PIB en 1950 al 57,9% en 1995 (en Suiza cayó del 53,8% del PIB al 45,2%).

Según Blankart ambos países comparten muchas características en su sistema político, salvo que en el caso suizo la demanda de aprobación de impuestos vía referéndum habría puesto una barrera a la cartelización de los gobiernos estatales que habría sucedido en Alemania.

Existen otras alternativas más drásticas y que, sin duda, garantizarían niveles de autonomía de las jurisdicciones locales muy superiores. En particular, esto sucedería si se invirtiera el sentido de las transferencias, es decir, si fueran los gobiernos locales o provinciales los encargados de recolectar los recursos y luego de retener los necesarios para su cubrir su propios gasto, transfiriera al poder central lo que le correspondiera de acuerdo a una determinada fórmula.

Jin, Qian & Weignast (1999, p. 13) señalan al respecto el caso de China:

“Hasta 1994, todos los ingresos presupuestarios excepto los derechos aduaneros eran recolectados por los gobiernos locales y compartidos con el gobierno central. En 1980, se reformó el sistema de contrato fiscal, que también es conocido con el nombre de ‘comer de cocinas separadas’ (*fenzao chifan*). Este sistema representa un cambio dramático del sistema anterior de ‘recolección de ingresos y gastos unificados’ (*tonshou tongzhi*), o lo que se conocía como ‘comiendo de una sola gran cacerola’ (*chi daguofan*). El sistema anterior proveía pocos incentivos para que los gobiernos locales recaudaran impuestos o desarrollaran sus economías locales. El nuevo sistema alteró las relaciones verticales entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. Los gobiernos locales no solamente tenían autoridad sobre los gastos propios sino, más importante aún, también realizaban contratos fiscales de largo plazo (típicamente cinco años) con el gobierno central. El nuevo sistema de contratos fiscales fue creado con dos objetivos: primero, garantizar al gobierno central un cierto flujo de ingresos desde los gobiernos locales; segundo, proveer a los gobiernos locales de incentivos para desarrollar las economías locales y sus bases impositivas.”

Una descentralización de este tipo genera todos los beneficios de la “competencia” intergubernamental que ya fueran desarrollados aquí, imponiendo “restricciones presupuestarias duras” a los gobiernos locales. Esa misma competencia, impuesta por la movilidad de los individuos, empresas e inversores tendería, por supuesto, a generar un proceso de reducción de los niveles de gasto público, de presión impositiva y de marcos reguladores, ya que las actividades económicas tenderían a ser más eficientes en las jurisdicciones con requisitos tales de menor magnitud. Pero eso no es inevitablemente así. Debemos siempre tener en cuenta que tal resultado sería el fruto de decisiones voluntarias de los individuos, empresas o inversores y que, en tales circunstancias, difícilmente podrían ser catalogadas de “ineficientes” o alejadas de algún óptimo. No obstante esto, las personas podrían elegir jurisdicciones con mayores niveles de servicios públicos, impuestos y regulaciones, en tanto y en cuanto su productividad fuera lo suficientemente alta como para poder cubrir esas cargas y permanecer competitivos. Aun en la actualidad, encontramos actividades que se realizan en forma muy competitiva en ciertas jurisdicciones con mayores cargas fiscales y el hecho de que puedan competir exitosamente en el mercado mundial muestra que la justificación proviene de su mayor productividad.

En contra de esta propuesta se argumentaría que ciertas jurisdicciones de menor nivel de desarrollo económico, tendrían menores recursos para la provisión de servicios. En tal caso, seguramente proveerían menor cantidad de servicios, mantendrían una situación fiscal sólida y tendrían también menores niveles de gastos y de imposición. Precisamente esto último sería su oportunidad, ya que nada hay más valioso para atraer inversiones y dar comienzo a un ciclo virtuoso de crecimiento que ofrecer un marco jurídico seguro, estable y una baja carga impositiva. En este sentido, las jurisdicciones más pobres tienen mucho para ofrecer, ya que seguramente tendrían menores costos de mano de obra los que, sumados a menores costos “institucionales” se convertirían en una gran ventaja comparativa. Es decir, la supuesta desventajas puede ser todo lo contrario, y ha sido la situación inicial de los grandes ejemplos de crecimiento económico durante los últimos siglos.

En cuanto a cuestiones de economía de escala en la provisión de ciertos servicios públicos, por cierto que la descentralización no impide la realización de convenios

interjurisdiccionales que permitan la cooperación para la provisión de los mismos. Lo mismo puede argumentarse con respecto a la internalización de las externalidades que cierto tipo de servicios pueda generar. Y aun cuando éstas no pudieran ser internalizadas queda pendiente justificar de que deban serlo, ya que se estaría mostrando que no existe una valoración suficiente del servicio público en cuestión como para financiarlo a pesar de las externalidades que presenta.

XV. La función de asignación

Por último, se comentó oportunamente que se asignaba a los gobiernos centrales una tercera función, la así llamada de “asignación”, la cual específicamente consiste en la provisión de bienes públicos cuyos beneficiarios incluyan a los residentes de distintas jurisdicciones subnacionales. Serían los casos en los que se generarían fuertes externalidades si son provistos en el ámbito local.

Existen tres problemas con este concepto: el primero es que prueba demasiado, es decir, las condiciones que definen a un bien o servicio como “público” son tales que si todos los bienes que cumplen con esas características han de ser provistos por algún nivel de jurisdicción nos encontraremos allí con una cantidad de ellos que son actualmente, o han sido alguna vez, provistos por el mercado; el segundo es que, de todas formas, habría que demostrar primero que se trata de “bienes” públicos y no “males” lo cual se vuelve difícil, sino imposible, cuando se tienen en cuenta los problemas que se presentan para relevar las preferencias colectivas; el tercero es determinar que ese bien no podría ser provisto por jurisdicciones menores, que no lo ha sido antes ni lo podría ser ahora.

Con relación al primer punto, ya se mencionó antes el ejemplo del faro presentado por Samuelson y la respuesta de Coase (1974 [1988]) demostrando que, precisamente el ejemplo elegido presenta una frondosa historia de provisión privada, la cual hubiera sido imposible de mantener, como lo hacía Samuelson, que todos los bienes que presentaran las características de “no-exclusión” y “no-rivalidad en el consumo” no podrían ser provistos

por el mercado y deberían serlo por el estado. Coase demostró que el análisis de Samuelson no tomaba en cuenta la capacidad de desarrollo de alternativas institucionales que resolvieran ese tipo de problemas, algo que habría que analizar y comprender antes de realizar el salto hacia la inevitable provisión estatal del bien. Entre otros que cumplen esas características pueden encontrarse, por ejemplo, la radio y la televisión abiertas, las cuales, a pesar de ello son servicios provistos por el mercado muy eficientemente y financiados por medio de la publicidad. Los ejemplos más actuales no son, por cierto, más felices. En un libro de texto de reciente fama, Mankiw (1998), el ejemplo presentado es el de la organización de un espectáculo de fuegos artificiales, el cual suele ser resuelto de la misma forma que la antes mencionada: su financiamiento como servicio publicitario.

En cuanto al segundo punto planteado no resulta sencillo determinar qué es un “bien” y qué es un “mal”. Tomemos algunos ejemplos de los planteados por Persson, Roland & Tabellini (1997) relacionados al caso europeo. Entre los casos que señalan incluyen a la educación y a las regulaciones del mercado laboral.

En el primero de ellos el argumento es el siguiente: cierto tipo de educación, tal como la enseñanza de idiomas, genera externalidades positivas ya que incrementaría la movilidad laboral en Europa (p. 27). Que el aprendizaje de otros idiomas facilitaría la movilidad laboral no está puesto en duda. Sin embargo, sería necesario que los autores probaran porqué el mercado sería incapaz de proveer tal cosa. Los niveles diferenciales de salarios motivarían la movilidad laboral y para que ésta pudiera practicarse, el aprendizaje de los idiomas utilizados en las jurisdicciones que mostraran esos salarios superiores. Tomemos un ejemplo: la existencia de un diferencial salarial positivo en Dinamarca sería una señal para que trabajadores de Portugal consideraran trasladarse allí, para lo cual estarían motivados a aprender ese idioma, en Portugal o en Dinamarca. Si no lo hacen es porque tienen otras valoraciones que estiman prioritarias, por ejemplo, resignarse a un ingreso inferior pero retener su lugar de residencia, familia, amistades. ¿Podríamos decir que una situación de este tipo es menos “eficiente” que otra en la cual este trabajador se educa y emigra? Sólo lo sería si por alguna circunstancia la valoración de la nueva oportunidad laboral y el aprendizaje de un idioma extranjero supera la de permanencia, y si así fuera

actuaría en consecuencia. Pese a lo que los autores señalan la “movilidad” no es un fin en sí mismo sino simplemente un medio, el fin ha de ser que los individuos persigan aquellos valores que tienen en mayor estima, esto es, que sean libres. La “movilidad” puede ser un bien para unos pero un “mal” para otros.

Veamos ahora el caso de las regulaciones del mercado laboral. Según los autores mencionados éstas deberían ser centralizadas para evitar lo que denominan “*dumping* social”, el cual se alcanzaría si las jurisdicciones compiten entre sí para ofrecer mejores condiciones y atraer inversiones. Evitar ese “*dumping* social” puede ser un “bien” para alguna persona pero probablemente no lo sea para aquél que hubiera obtenido un puesto de trabajo si una inversión hubiera sido atraída a su jurisdicción por las condiciones laborales allí ofrecidas y ahora no lo es. Para este individuo que “pierde” una oportunidad de trabajo por estas circunstancias tales regulaciones son un “mal”, no un “bien”.

En cuanto al tercer punto acerca de ciertas funciones no podrían ser realizadas por niveles inferiores el ejemplo normalmente citado es el de la defensa. Sin embargo, cuando analizamos la eficiencia de las jurisdicciones pequeñas vimos que actualmente existe un gran número de ellas, las cuales de una u otra forma están garantizando la seguridad de sus habitantes. Por otro lado, antes de que surgiera el estado nacional la defensa era provista por jurisdicciones de un tamaño muy inferior. Finalmente Persson, Roland & Tabellini (1997) muestran que en el caso de Europa existe una gran resistencia para transferir la soberanía nacional sobre la defensa y las relaciones exteriores a la Unión Europea. La inexistencia de una política común de defensa y relaciones exteriores estaría explicada por la existencia de divergencias en las preferencias políticas de los distintos países. Por supuesto, y es un argumento que puede trasladarse a jurisdicciones inferiores, las cuales probablemente no tengan las mismas preferencias en esa materia, pero en este caso el argumento del bien público cae. O se consideran las preferencias desde los niveles más bajos o se centraliza la provisión de este bien público en el nivel superior, en este caso la Unión Europea.

El tamaño del estado

La literatura comentada anteriormente, sobre todo aquella preocupada por la posible inestabilidad macroeconómica que podría ocasionar la descentralización, no ha considerado oportuno incluir como criterio a considerar en esta estabilidad cuál es el impacto de la descentralización en el tamaño del estado.

Este argumento fue presentado inicialmente por Brennan & Buchanan ([1987]1997). Stein (1998, p. 6) menciona que esta tesis fue considerada por Oates¹⁹ quien manifiesta no haber encontrado esa vinculación aunque posteriormente otros estudios sí lo habrían demostrado²⁰. Persson & Tabellini (1994) llegan a una conclusión similar.

Al margen de ello, el argumento básico es simple: de la misma forma en que la competencia actúa como una poderosa fuerza disciplinaria hacia el exceso de gasto en las empresas del sector privado, la competencia entre distintas jurisdicciones descentralizadas tendería a quebrar el control monopólico del gobierno central e inclusive la posibilidad de colusión entre jurisdicciones descentralizadas las que, para evitar los efectos molestos de la competencia, podrían intentar acordar “política comunes” o “armonización de impuestos”, el equivalente de la cartelización de empresas.. En palabras de Brennan & Buchanan (p. 226):

“Por razones equivalentes a las ya conocidas de la teoría del oligopolio, la posibilidad de colusión entre distintas unidades varía inversamente al número de éstas. Si hay solamente un pequeño número de gobiernos nominalmente competitivos, la colusión entre ellos con respecto al mutuo ejercicio de los poderes fiscales confiados a los mismos, puede ser fácil de organizar y de poner en práctica. Por otra parte, los costes de organizar y de llevar a la práctica los acuerdos de

¹⁹ Oates, Wallace, (1985) “Searching for Leviatán: An Empirical Study”, *American Economic Review*, 79, 578-83.

²⁰ Marlow, Michael (1988) “Fiscal Decentralization and Government Size”, *Public Choice*, 56; Grossman, P. (1989) “Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension”, *Public Choice*, 62 y Ehadié, J. (1994) “Fiscal Decentralization and the Size of Government”, *Policy Research Working Paper* N° 1387, World Bank, May.

colusión aumentan de forma desproporcionada a medida que se eleva el número de competidores”.

XVI. La experiencia latinoamericana

La historia

Las naciones latinoamericanas tuvieron un origen “descentralizador” por definición: su independencia (su secesión) del imperio español significó el consiguiente aumento del poder de decisión local. De todos los países latinoamericanos, cuatro de ellos fueron formalmente organizados como estados federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela, mientras que el resto lo fue como estados unitarios. Pero no solamente esto, en muchos casos con posterioridad a la independencia la descentralización se produjo de hecho debido a que los gobiernos nacionales no fueron capaces de consolidar su control de los territorios, los que quedaron en manos de caudillos locales.

En esos países federales el origen de los poderes centrales es claramente reconocido como fruto de pactos entre gobiernos regionales, lo cual se desprende claramente del mero análisis de sus nombres: Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos do Brasil, los Estados Unidos de Venezuela o las Provincias Unidas del Río de la Plata.

En México, por ejemplo, las tendencias autonomistas predominaron en provincias como Bajío, Guadalajara, Zacatecas, San Luis; otras se habían constituido en estados y Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas habían convocados a elecciones legislativas y formado milicias para defenderse del poder central (Vázquez, 1993). En 1824 se forma la federación, no obstante lo cual los ingresos del estado federal quedan reducidos al producto de las aduanas, el producido del monopolio de ciertos productos y los aportes desde los estados al gobierno central, en un caso de “coparticipación inversa” a la que suele encontrarse actualmente (Vázquez, 1993, p. 25).

Brasil, por el contrario, independiente desde 1822, opta por un régimen centralizado y monárquico, lo cual no deja de generar resistencias: Pernambuco, apoyada por Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba y Halagaos proclamaron la Confederación del Ecuador, una república separada del resto de Brasil (Murilo de Carvalho, 1993, p. 59). Después de la abdicación de Pedro I, la constitución de 1831 aprueba un proyecto creando una monarquía constitucional y federal, con asambleas provinciales y ejecutivos municipales. No obstante, en varios momentos hubo estados que se declararon independientes, tal los casos de Pará, Bahía y Río Grande, la cual fue una república independiente desde 1835 a 1845. En el caso de la Argentina, desde su independencia en 1816 hasta 1853 lo máximo que pudo lograrse fue una débil confederación entre 1831 y 1853 (Chiaramonte, 1993, p. 81). En los 20 años que hubo desde la revolución de Mayo hasta esa fecha hubo cuatro asambleas constituyentes, dos de las cuales redactaron proyectos constitucionales los que fueron rechazados por las provincias dado su carácter unitario. Entre tanto, varias de las constituciones provinciales creaban estados soberanos aunque aludiendo a su pertenencia a la confederación del Río de la Plata.

“De modo que durante la vigencia de esta Confederación argentina, entre 1831 y 1853, las ‘provincias’ conservaron su funcionamiento estatal independiente, como lo registran los comentados testimonios de fines del período. Las diversas instancias en las que se manifestó el poder del más fuerte de estos estados sobre los gobiernos de los demás no pueden ser interpretadas como indicadores de un proceso de fusión nacional sin incurrir en la confusión del plano de organización estatal con el de la actividad política” (Chiaramonte, 1993, p. 123).

No obstante, las tendencias a la centralización comenzaron a percibirse desde temprano. En 1830 el gobierno federal de México intervino a las autoridades ejecutivas y legislativas estatales y anuló sus elecciones. En 1835 las Bases Constitucionales establecieron que si bien las juntas departamentales eran electas popularmente, los gobernadores eran nombrados por el poder ejecutivo a propuesta de dichas juntas. El poder residiría en el

gobernador “con sujeción al ejecutivo supremo de la nación” (Vázquez, 1993, p. 40). Los prefectos y subprefectos, a su vez, dependían de los gobernadores.

“La adopción del centralismo, hasta ahora atribuida a Santa Anna, resultó del desprestigio que había sufrido el federalismo y del temor de que el desafío de Zacatecas en 1835 y la amenaza de independencia de Texas el mismo año desembocaran en una fragmentación de la nación. “ (p. 45).

Otro tanto sucedió en Venezuela donde el caudillo militar José Antonio Páez decretó la suspensión de las municipalidades dada la inclinación revolucionaria de los Cabildos (Salamanca, 1993, 108). Algo similar sucedió en Brasil donde el enfrentamiento entre liberales y conservadores se inclinó a favor de estos últimos quienes reformaron las leyes descentralizadoras, reduciendo el poder de las asambleas provinciales y de los jueces de paz, creando una justicia y una policía controladas por el gobierno central.

“La centralización era política y administrativa. Por el lado político, se manifestaba en el Poder Moderador, que podía nombrar y cambiar libremente a sus ministros; en el Senado vitalicio; en el nombramiento de los presidentes de provincia por el gobierno central. Por el lado administrativo, toda la justicia fue centralizada en manos del ministro de Justicia. Éste nombraba y destituía, directamente o por medios indirectos, desde el ministro del Supremo Tribunal de Justicia hasta el guardián de la prisión, en todo el territorio nacional”.

“La concentración de poder en el gobierno central puede ser evaluada por la distribución de funcionarios públicos entre los varios niveles de gobierno. En 1877, el gobierno central empleaba 69% de los funcionarios, quedando 25% para los gobiernos provinciales y 6% para los municipales”.

“En 1885, ya casi al final del Imperio, el gobierno central recaudaba 77% de las rentas públicas, quedándose las provincias con 18% y los municipios con 5%. En cambio, en 1902 en la República federal, los porcentajes eran, respectivamente, 37, 11 y 52 por ciento”. (Murilo de Carvalho, 1993, p. 64)

Lo que muestra el final de la cita anterior es que con posterioridad a ese fuerte proceso centralizador se produce otro en sentido opuesto, en la segunda mitad del siglo XIX, asociado con el predominio de políticas liberales en estos países. El intento centralizador en México no estuvo exento de resistencias: las que se manifestaron fuertemente en las regiones del norte (Aguascalientes, Durango, Chihuahua, Sinaloa y Sonora), occidente (Jalisco) y centro-norte (San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, México y Puebla) entre 1836 y 1839, en defensa de la autonomía alcanzada anteriormente (Carmagnani, 1993, p. 138). En Venezuela duró cinco años (1859-1864) la llamada “Guerra Federal” luego de que la reforma constitucional de 1857 quitara a las provincias la competencia para elegir su gobernador. La atomización resultante del conflicto, sólo comenzó a ser revertida a fines del siglo XIX y particularmente a partir del gobierno de Juan Vicente Gómez (1980-1935). En Brasil, en los años de declive del Imperio emergió un consenso a favor de la descentralización

“La Constitución federal aprobada por la Asamblea constituyente el 24 de febrero de 1891 cumplió la promesa de descentralización subrayada en el lema republicano de 1870: Centralización, desmembramiento, descentralización, unidad”. La carta garantizaba una mayor difusión de la autoridad que la de Argentina (1853, revisada en 1860) y la de México (1857 y 1917), las otras dos grandes repúblicas federales de Latinoamérica. Estos dos países imponían mayores restricciones a los estados (o provincias) que Brasil, sobre todo al no permitir que sus unidades impusieran impuestos de exportación a los bienes que se movían entre los estados” (Love, 1993, p. 186).

“A diferencia de la Constitución brasileña, las de Argentina y México específicamente prohibían a sus estados miembros reclutar tropas excepto en tiempos de emergencia. En Argentina, no se otorgaba ninguna autoridad a las provincias para que se establecieran códigos civiles, comerciales, penales o de minería, y en México la Constitución de 1917 reservaba todos los derechos minerales a la nación. En contraste, los estados brasileños podían redactar sus propios códigos de procedimientos y tenían autoridad sobre los recursos minerales

dentro de sus fronteras. Los estados brasileños también tenían autorización para negociar préstamos extranjeros y para vender bonos fuera del país, un poder que la Constitución de 1917 negaba a los estados de México” (p. 187).

Ya en el siglo XX los países mencionados, a lo que no están ajenos los otros países de la región, comienzan a experimentar un fuerte proceso de centralización, el cual en esta oportunidad adquiere características diferentes a los anteriores vaivenes entre centralización y descentralización, ya que en esta oportunidad el proceso se da en el marco, y como fruto de, una creciente participación del estado en la economía y otros aspectos de la vida social. Vargas en Brasil declara el fin del estado federal y de la democracia liberal, declarando a los estados como meras divisiones administrativas.

En Venezuela:

“La Constitución de 1925 estableció definitivamente la institucionalidad centralista que va a predominar durante este siglo en Venezuela. Le dio al Presidente la potestad de nombrar a los Presidentes de Estado; se prohibió a los Estados tener fuerzas armadas propias, porque el encargado de todo lo que tenía que ver con la organización del ejército, la Armada y la Aviación militar, pasaba a ser el poder central, con lo cual se liquidó la previsión federal de 1864 que prohibía al ejecutivo asentar fuerzas militares en los territorios de los Estados sin el permiso del gobierno de los mismos; se eliminó la necesidad de tramitación parlamentaria de las concesiones petroleras; se estableció que los Estados ‘jamás podrán romper la unidad nacional’, en cuyo caso caería sobre ellos todo el peso militar del poder central; se le asignaron al ejecutivo nuevas competencias y entre otros detalles importantes, se estableció la potestad de la suspensión de garantías constitucionales en manos del Presidente de la República” (Salamanca, 1993, p. 111).

En Argentina, el gasto público pasó de 164 millones de pesos oro en 1916 a 480 millones en 1930 y el número de empleados del gobierno federal aumentó de 46.738 en 1903 a 152.856 en 1922 (Botana, 1993, p. 250). En el caso de México, la reforma constitucional

de 1929 establece una serie de derechos sociales como de exclusiva competencia del Congreso de la Unión, sustrayendo cuestiones como, por ejemplo, las relaciones laborales, desde la órbita de los estados a la del gobierno central (Hernández Chávez, 1993 p. 285). Esto se profundiza a partir de la presidencia de Cárdenas, el cual multiplica la injerencia estatal en la economía, su planificación, y profundiza la centralización del poder. Entre 1934 y 1964 el porcentaje de los ingresos estatales con relación a los ingresos totales disminuye de 14,5% a 9,5%. Estos pasan a depender de los fondos recibidos del gobierno central, lo que consistía en un 34% de sus ingresos totales en 1963, a diferencia de un 8% en 1950 (Hernández Chávez, 1993 p. 293).

En la década de los años 70 y 80 el proceso centralizador y estatizante, el cual como mencionáramos resulta en esta oportunidad común tanto a los países federales como a los unitarios de la región, comienza a mostrar claras evidencias de su crisis, llevando a algunos de ellos a colapsos hiperinflacionarios o de incumplimiento de los pagos de la deuda externa. Dentro de otras reformas que desde entonces se plantean, la descentralización se convierte en un común denominador de toda propuesta, aunque los intentos, y sobre todo los resultados, son en cada caso diferentes. En muchos casos, si bien se transfieren ciertas actividades al sector privado esto implica simplemente la transferencia de la prestación de ciertos servicios manteniendo el gobierno central el poder regulador. Por otro lado, esa transferencia no ha sido acompañada de una reducción de los niveles de gasto público central. En muchos casos los procesos han descentralizado ciertos programas sociales pero sin la correspondiente transferencia de recursos, generando problemas de nuevo tipo. Desde el punto de vista político la consolidación de instituciones democráticas y la vigencia de los textos constitucionales respectivos ha significado una reducción de los altos niveles de concentración de poder, resultado de los gobiernos de facto.

La situación actual

América Latina continua mostrando hoy un elevado grado de centralización, en comparación con el mundo industrializado. Si en éstos, los gobiernos locales son

responsables, en promedio, del 35% del total de los gastos gubernamentales, en la región ese porcentaje es menor al 15% (Stein 1998, p. 2).

No obstante ello, como se mencionara, en las últimas décadas se ha producido un cierto proceso de descentralización. Por un lado si en 1980 sólo tres países contemplaban la elección popular de los ejecutivos locales (intendentes, alcaldes, prefectos), en 1995 este número había crecido a diecisiete. Los gastos de los gobiernos locales sobre el total también habían crecido en cuatro puntos porcentuales (Stein, 1998, p.2).

Pero no solamente esto sino que la descentralización es mayor en el caso de los gastos que en el de los ingresos:

Cuadro N° 2

Responsabilidades de ingresos y gastos						
	<i>Participación % en los gastos</i>			<i>Participación % en los ingresos</i>		
	<u>Federal</u>	<u>Estatal</u>	<u>Local</u>	<u>Federal</u>	<u>Estatal</u>	<u>Local</u>
Argentina (1988)	46	43	11	74	20	6
Brasil (1990)	39	42	19	50	45	5
Chile (1992)	87	.-	13	97	.-	3
Colombia (1991)	67	16	17	76	10	14
Suiza (1988)	26	42	32	29	43	28
EE.UU. (1989)	46	32	32	53	26	21

Fuente: Artana & López Murphy (1994)

Como puede observarse, no solamente los países industrializados muestran mayores niveles de descentralización que los países de América Latina sino que, además, la divergencia entre el porcentaje de ingresos y de gastos que los gobiernos estatales y locales manejan es mucho menor en el caso de éstos últimos. Esa menor relación genera incentivos débiles para el control del gasto por parte de los gobiernos locales ya que buena parte de sus ingresos para cubrirlos proviene de otros niveles jurisdiccionales. Esto se desprende claramente de la próxima tabla:

Cuadro N° 3

Recursos propios sobre gastos		
	<i>Estatales</i>	<i>Locales</i>
Argentina (1988)	0.40	0.50
Brasil (1990)	0.95	0.24
Chile (1992)	.-	0.29
Colombia (1991)	0.55	0.63
Suiza (1988)	1.02	0.88
EE.UU. (1989)	1.28	0.69

Fuente: Artana & López Murphy (1994)

Con excepción de Brasil en el caso de los gastos e ingresos en el ámbito de los estados, la baja relación es evidente en todos los demás casos. Estas divergencias hacen necesario un extendido y complicado sistema de transferencias de recursos entre jurisdicciones que desvincula, entonces, la responsabilidad del gasto de la responsabilidad de recaudación, la “correspondencia fiscal” se pierde. En otros términos, una restricción presupuestaria “fuerte” es debilitada por esta falta de correspondencia. Por otro lado, ésta es debilitada más aún por una política de los gobiernos centrales de asumir directa o indirectamente deudas de los niveles más bajos de gobierno. Uno de los ejemplos más recientes lo muestra Brasil, cuyo gobierno federal asumió, en 1999, \$ 3.900 millones de deudas estatales y municipales para evitar, entre otras cosas, que el no-cumplimiento del pago afectara al propio banco estatal, Banco do Brasil. O el caso de Argentina donde el gobierno nacional intervino la provincia de Corrientes debido a la falta de pago de varios meses de salarios de sus empleados públicos (Standard & Poor’s, 2000).

En estas circunstancias los gobiernos locales se encuentran en una situación tal que no gozan grandes niveles de autonomía, y tampoco sufren fuertes presiones en materia fiscal. Esto ha generado un cierto “equilibrio” que genera fuertes resistencias para el cambio. Por un lado, los gobiernos locales eluden la políticamente desagradable tarea de recaudar

impuestos entre sus votantes; y no sólo eso, evitan también los efectos de la competencia intergubernamental que se originaría en el caso de que financiaran todos sus gastos con sus propios impuestos y mostrarán, por lo tanto, distintos niveles de carga fiscal. Eso sí, a cambio dependen ahora de la voluntad de jurisdicciones superiores para ampliar los recursos que reciben por medio de las transferencias y compiten con otras jurisdicciones similares en la influencia que puedan alcanzar en tal tarea. Pareciera una situación a ser explicada con la hipótesis de la cartelización de Blankart (2000) antes comentada. Inclusive los procesos de descentralización recientes como los de Bolivia (Kafka Zúñiga, 1999), Colombia (Dillinger & Webb, 1999), Chile (Boisier, 1993) y Perú (Castillo, 1993) podrían ser interpretados desde la misma óptica como un movimiento hacia ese “equilibrio” desde el extremo de la centralización. No obstante, la comprobación de una hipótesis de esta naturaleza requeriría un trabajo específico que no está contemplado en el presente.

XVII. La atracción del “paradigma”

Los procesos de descentralización que actualmente se observan en América Latina pueden ser catalogados como movimientos hacia el “paradigma” predominante en materia de organización política y distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno, y no presentan desvíos importantes respecto del mismo, tanto sean en países unitarios como federales.

El mismo podría describirse de la siguiente forma:

- una clara aceptación del mecanismo democrático de elección de representantes
- una extensión de este principio hacia todos los niveles de gobierno (gobiernos centrales y gobiernos locales)
- una preferencia por el principio de “subsidiariedad”, en el sentido que niveles inferiores de gobierno tomen a su cargo la mayor cantidad de funciones que sean capaces de realizar

- esa preferencia fundamentada además por los beneficios que brinda la descentralización y la competencia entre gobiernos locales
- una limitación al principio de subsidiariedad proveniente del “fracaso” de ese “mercado” en virtud de la existencia de externalidades y la necesidad de centralizar las funciones de estabilidad macroeconómica, de redistribución y de asignación de bienes públicos que requieran ser provistos en el ámbito central
- una división de funciones que deja en manos de los gobiernos locales la provisión de servicios tales como alumbrado público, limpieza, agua potable y alcantarillado, mantenimiento de parques y plazas, de calles, planeamiento urbano, seguridad pública y ordenamiento del tránsito
- otros servicios son compartidos con jurisdicciones superiores, las que pueden ser estados o provincias o directamente el gobierno nacional. Estos son generalmente vinculados a la educación, salud, seguridad, la protección ambiental.

El objetivo del presente trabajo ha sido el de describir los fundamentos teóricos del mencionado paradigma y señalar que, si bien puede existir un campo de análisis para el mejoramiento del mismo, es necesario tener en cuenta que no es la única alternativa posible, la que no ha existido por siempre y que por lo tanto no debe ser considerada como inmutable, declarando fuera de consideración otro tipo de posibilidades.

Buena parte de los trabajos comentados aquí mantienen su análisis dentro del paradigma mencionado y buscan determinar las consecuencias específicas de su funcionamiento y posibles recomendaciones para mejorar su funcionamiento o para acercarse al mismo de la mejor forma.

Este trabajo no pretende desarrollar y presentar un paradigma alternativo. Simplemente trata de señalar que otros son posibles, que han existido en otros momentos o que podrían hacerlo en el futuro. Que ha pesar de las conclusiones que el paradigma actual presenta, es posible considerar otras alternativas de descentralización que son conceptualmente viables. Esto no quieren decir que vayan a suceder históricamente, pero limitar nuestro análisis conceptual a esto no permita un adecuado análisis del tema en su conjunto y de las

posibilidades que pueden abrirse en el proceso continuo de evolución cultural. Es difícil decir hacia dónde esa evolución podrá dirigirse y resulta en muchos casos un análisis más afín a la ciencia-ficción. Hace no más de diez años el fenómeno de Internet no entraba en los cálculos de nadie y en los análisis sobre la futura evolución social. Hace cincuenta años millones de personas creían que el modelo a seguir era el de la centralización absoluta en manos del estado planificador.

Hoy todo eso es diferente: otras ideas predominan, otra tecnología impacta sobre las costumbres y las modalidades de relación social. Determinar hacia dónde esa evolución se dirigirá no es fácil ni necesariamente científico. Entre tanto, la evolución se acerca hacia los límites que el actual paradigma le impone.

La conclusión de este trabajo es que esos límites pueden superarse, que el paradigma en muchos casos encuentra “fracasos” que no son tales y que aun en el caso de que lo sean pueden ser evitados. Muy probablemente para que eso suceda el paradigma tendrá que ser cuestionado y contrastado con otros. Es posible también que la evolución social se produzca más allá de que el paradigma sea modificado o no. En tal caso ese cambio de paradigma será el resultado de admitir aquellos que ya se hayan realizado en la sociedad. No obstante, sería seguramente conveniente contar con herramientas teóricas que no limiten el campo de análisis de forma tal que impidan considerar posibles desarrollos futuros. Si el paradigma actual es la única forma posible de organizar una sociedad, entonces toda la discusión y las posibilidades de investigación han de centrarse en cómo llegar a él o en cómo hacerlo posible.

Toda teoría debe ser una herramienta para permitirnos interpretar la realidad. La actual limita nuestra foco de atención. Es tiempo de comenzar a superarla, antes que la realidad la deje en el camino.

Bibliografía

- Artana, Daniel y Ricardo López Murphy, (1994) “Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America”, *Documento de Trabajo* N° 42, FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Octubre de 1994.
- Bardhan, Pranab & Dilip Mookherjee, (1998) “Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries”, University of California, Berkeley, CIDER Working Paper no. C98-104.
- Bardhan, Pranab & Dilip Mookherjee, (1999) “Relative Capture of Local and Central Governments: An Essay in the Political Economy of Decentralization”, University of California, Berkeley, CIDER Working Paper no. C99-109.
- Besley, Timothy & Stephen Coate, (1999) “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis”, NBER Working Paper Series, N° 7084, National Bureau of Economic Research: www.nber.org/papers/w7084.
- Bidart Campos, Germán J., (1993) “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Bird, Richard & François Vaillancourt, (1997) “Décentralisation Financière et Pays en Développement: Concepts, Mesure et Évaluation”, (mimeo), 1-23. Con el título “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview” fue presentado ante una conferencia en Montreal bajo los auspicios de PARADI y el International Center for Tax Studies (ICTS) en Septiembre de 1996.
- Bish, Robert L., (1987) “Federalism: A Market Economics Perspective”, *Cato Journal*, Vol 7, N° 2 (Fall 1987), p. 351-368
- Blankart, Charles B., (2000) “The Process of Government Centralization: A Constitutional View”, *Constitutional Political Economy*, N° 11, 27-39.

- Boisier, Sergio, (1993) “Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros”, *Contribuciones* 4/93 (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA)
- Bolton, Patrick & Gérard Roland, (1997) “The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis”, *The Quarterly Journal of Economics*, November 1997.
- Botana, Natalio R., (1993) “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Brennan Geoffrey y James M. Buchanan, ([1987]1997) *El Poder Fiscal*, (Barcelona: Ediciones Folio S.A., 2/5/97).
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock, (1980) *El Cálculo del Consenso: Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, (Madrid: Espasa-Calpe S.A.).
- Buchanan, James M., (1985) *Liberty, Market and the State: Political Economy in the 1980s*, (New York: New York University Press).
- Buchanan, James M, (1995/96) “Federalism and Individual Sovereignty”, *Cato Journal*, Vol. 15 N° 2-3 (Fall/Winter 1995/96).
- Burk, Dan L., (1995) “Federalism in Cyberspace”, <http://papers.ssrn.com>
- Caccia Bava, Silvio (1995) “Dilemas da Gestao Municipal Democrática”, en Licia Valladares y Magda Prates Coelho, *Governabilidade e Pobreza no Brasil* (Editorial Civilização Brasileira).
- Camargo, Aspásia, (1993) “La federación sometida. Nacionalismo e inestabilidad democrática”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Caplan, Bryan, (1999a) “When is Two Better than One?: How Federalism Mitigates and Intensifies Imperfect Political Competition”, *Independent Institute Working Paper* N° 5. The Independent Institute, San Francisco, Octubre de 1999.

- Caplan, Bryan, (1999b) “Standing Tiebout on His Head: Tax Capitalization and the Monopoly Power of Local Governments”, *Independent Institute Working Paper* N° 6. The Independent Institute, San Francisco, Octubre de 1999.
- Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Castillo, Enrique, (1993) “La descentralización en el Perú”, *Contribuciones* 4/93 (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA)
- Cifuentes, Mercedes C. & Cristián Larroulet V., (1998) *El Gobierno de las Personas*, (Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, 1998).
- Coase, Ronald H., ([1937] 1996) “La Naturaleza de la Firma”, originalmente en *Economica* 4, p. 386., traducción en Oliver E. Williamson y Sydney G. Winter (compiladores) *La Naturaleza de la Firma: Orígenes, Evolución y Desarrollo* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996)
- Coase, Ronald H., (1974 [1988]) “The Lighthouse in Economics”, en Cowen, Tyler (editor), *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*, (Fairfax, VA: George Mason University Press, 1988).
- Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States, (2000) “Small States: Meeting Challenges in the Global Economy”, *Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States*.
- Cordato, Roy E. (1980), “The Austrian Theory of Efficiency and the Role of Government”, *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. IV, N° 4 (Fall 1980), 393-403.
- Chen, Yan & Peter C. Ordeshook, (1994), “Constitutional Secession Clauses”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, N° 1, 45-60.
- Chiamonte, José C., (1993) “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).

- Diamantaras, Dimitrios & Robert P. Gilles, (1994) “The Pure Theory of Public Goods: Efficiency, Decentralization, and the Core”, Economic Working Papers, March 1994, <http://www.econwpa.wustl.edu:8089/epd/pe/papers/9403/9403001.pdf>
- Dietze, Gottfried, (1960), *The Federalist: A Classic of Federalism and Free Government*, (Baltimore: The John Hopkins Press, 1960).
- Dillinger, William, (1994) “Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery”, Washington D.C.: *Urban Management and Municipal Finance Discussion Paper* N° 16, The World Bank 103: 1210-1235.
- Dillinger, William & Steven B. Webb, (1998) “Macroeconomic Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil”, LCSPR World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Dillinger, William & Steven B. Webb, (1999) “Decentralization and Fiscal Management in Colombia”, *World Bank Working Paper*, (draft), May 1999, 1-45
- Dixit, Avinash & John Londregan, (1998) “Fiscal Federalism and redistributive politics”, *Journal of Public Economics*, N° 68, 153-180.
- Dugas, John, Angélica Ocampo, Luis Javier Orjuela & Germán Ruiz, (2000) “Diversidad y Retos en la Descentralización Municipal en Colombia”, *América Latina Hoy*, N° 24, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- Finot, Iván, (1999) “Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en America Latina”, (mimeo), 16 de Junio de 1999.
- Freinkman, Lev & Plamen Yossifov, “Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance”, *World Bank Working Paper* (draft).
- Frey, Bruno S., (1996) “A Directly Democratic Federal Europe”, *Constitutional Political Economy*, 7, 267-279.
- Frey, Bruno S. & Reiner Eichenberger, (1995) “Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ”, en Lüder Gerken (editor) *Competition among Institutions*, (Basingstoke: MacMillan Press, Ltd.).

- Friedman, David, (1973) *The Machinery of Freedom: Guides to a Radical Capitalism* (New York: Harper & Row).
- Friedman, Jeffrey, (1994) “The Politics of Communitarianism”, *Critical Review*, Volume 8, N° 2, 297-340.
- García-Guadilla, María Pilar & Rosa Amelia González, (2000) “Formulación participativa del Presupuesto en el Municipio Caroní: Comparación con la experiencia de Porto Alegre”, *América Latina Hoy*, N° 24, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- Gellhorn, Ernest, (1999) “Testimony on the Federalism Accountability Act”, *Testimony before the U.S. Senate Committee on Government Affairs concerning the Federalism Accountability Act of 1999 (S.1214)*; AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, www.aei.brookings.org.
- Gordon, David (editor), (1998) *Secession, State & Liberty*, (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Gwartney, James D. & Robert Lawson, (2000) *Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report* (Vancouver, D.C.: Fraser Institute).
- Hamilton, Madison & Jay (1943), *El Federalista* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Hayek, Friedrich A., (1945) “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, 35, pp. 519-30.
- Hayek, Friedrich A., (1948) “The Economic Conditions of Interstate Federalism”, *Individualism and Economic Order*, (Chicago: The University of Chicago Press), p. 255-272.
- Henderson, David R., (2000) “Information Technology as a Universal Solvent for Removing State Stains”, *The Independent Review*, v.IV, Spring 2000, pp. 517-523.
- Hernández Chávez, Alicia, (1993) “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).

- Hirschman, Albert O., (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press)
- Hobbes, Thomas, ([1642] 1994) *Leviatán*, (Barcelona: Altaya).
- Hülsmann, Jörg Guido, (1997) “Political Unification: A Generalized Progression Theorem”, *Journal of Libertarian Studies*, 13:1 (Summer 1997): 81-96
- Huther, Jeff & Anwar Shah, (1998) “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”, *Policy Research Working Papers* N° 1894, The World Bank, March 1998.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, (1999) “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Stanford Economics Working Paper*, March 1999, <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99013.html>
- Johnson, Bryan T., Kim R. Holmes & Melanie Kirkpatrick, (1999), *1999 Index of Economic Freedom*, (Washington, D.C.: The Heritage Foundation and Dow Jones Company, Inc.).
- Kafka Zúñiga, Jorge A., (1999) “Normas y Desempeño de las Instituciones de la Descentralización Participativa en Bolivia”, (mimeo), Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Agosto de 1999.
- Kendall, Frances & Leon Louw, (1989) *Let the People Govern*, (Norwood, South Africa: Amagi Publications).
- Kendall, Frances, (1991) *The Heart of the Nation*, (Norwood, South Africa: Amagi Books).
- Kendall, Frances, (2000) “The Swiss Cantonal System: A Model Democracy”, *ISIL Educational Pamphlet Series*, March 2000., International Society for Individual Liberty.
- Klatt, Hartmut, (1993) “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”, *Contribuciones* 4/93 (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA)
- Kobayashi, Bruce H & Larry E. Ribstein (1997), “Federalism, Efficiency and Competition” (draft), <http://papers.ssrn.com>.

- Kraemer, Moritz, (1997) “Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico”, *Working Paper* N° 345, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, January 1997.
- Livingston, Donald W. (1998) “The Secession Tradition in America”, en Gordon, David (editor), *Secession, State & Liberty*, (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Lockwood, Ben, (1998) “Distributive Politics and the Benefits of Decentralisation”, *CSGR Working Paper N° 10/98*, August 98, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick.
- Lopez Murphy, Ricardo y C. Moskovits, (1998) “Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina”, Documento de Trabajo N° 58, Buenos Aires: FIEL, Noviembre de 1998.
- Love, Joseph L., (1993) “Federalismo y regionalismo en Brasil: 1852-1930”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Mankiw, N. Gregory, (1998) *Principles of Economics* (Fort Worth, TX: The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers).
- Maquiavelo, Nicolás, ([1513]1993) *El Príncipe* (Barcelona: Altaya).
- Marlow, Michael L., (1992) “Intergovernmental Competition, Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure”, *Constitutional Political Economy*, Vol 3, N° 1, 73-88.
- Mascareño, Carlos y Geovanna Balbi, (1995) “Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales” (mimeo) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Abril de 1995.
- McGee, Robert W., (1994) “Secession Reconsidered”, *Journal of Libertarian Studies*, 11:1 (Fall 1994): 11-33.
- Migue, Jean-Luc, (1995/96) “Federalism and Individual Sovereignty: Comment on Buchanan”, *Cato Journal*, Vol 15 N° 2-3, (Fall/Winter 1995/96).
- Mises, Ludwig von, (1982) *Liberalismo* (Madrid: Unión Editorial).

- Mitchell, William C & Randy T. Simmons, (1994) *Beyond Politics: Markets, Welfare and the Failure of Bureaucracy*. (San Francisco, The Independent Institute).
- Mochida, Nobuki & Jorgen J. Lotz, (1998) “Fiscal Federalism in Practice, the Nordic Countries and Japan”, *The University of Tokyo Discussion Papers*, CIRJE-F-28, November 1998 (draft).
- Moura, Suzana, (2000) “Innovaciones en la gestión del desarrollo local: la experiencia de Porto Alegre”, *América Latina Hoy*, N° 24, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca
- Murilo de Carvalho, José, (1993) “Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance*, (New York: McGraw Hill).
- Nozick, Robert, (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*, (México: Fondo de Cultura Económica).
- Oates, Wallace, (1972) *Fiscal Federalism*, (New York: Harcourt Brace Jovanovich)
- Oates, Wallace, (1998) “Introduction”, en Wallace Oates (editor) *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, The International Library of Critical Writings in Economics, 88 (Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, Inc.)
- Oates, Wallace, [(1994) 1998] “Federalism and Government Finance”, en Wallace Oates (editor) *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, The International Library of Critical Writings in Economics, 88 (Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, Inc.)
- Oechssler, Jörg, (1994) “Decentralization and the Coordination Problem”, *Department of Economics, Columbia University, Working Paper*, (mimeo), March 16, 1994, 1-15
- Ostrom Vincent, (1971), *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*, (Lincoln: University of Nebraska Press).
- Ostrom, Vincent, (1991) *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*, (San Francisco: ICS Press).

- Persson, Torsten, (1994) “A European State: Lessons from Existing Federations. Does Centralizations increase the Size of Government?”, *European Economic Review*, N° 38, 765-773.
- Persson, Torsten, Gérard Roland & Guido Tabellini, (1997) “The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?” en Siebert Horst, *Quo Vadis Europe*, (Tübingen: J.C.B. Mohr Verlag, Paul Siebeck), pp. 23-41.
- Pilon, Roger, (1995) “Statement before the Subcommittee on Human Resources and Intergovernmental Relations”, Committee on Government Reform and Oversight, United States House of Representatives, 20 de Julio de 1995.
- Porto, Alberto & Natalia Porto, (2000) “ Fiscal Decentralization and Voter´s Choices as Control”, *Journal of Applied Economics*, Vol. III, N° 1, 135-167.
- Post, David G. & David R. Johnson (1999) “Chaos prevailing on every continent: Towards a new theory of decentralized decision-making in complex systems”, <http://papers.ssrn.com>
- Qian, Yingyi & Gérard Roland, (1997) “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *Stanford Economics Working Paper*, October 1997, <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp97045.html>
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast, (1997) “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, N° 4, pp. 83-92, Fall 1997.
- Rothbard, Murray N., (1973) *For a New Liberty: The Libertarian Manifesto*, (San Francisco: Fox & Wilkes).
- Rothbard, Murray N., (1994) “Nations by Consent: Decomposing the Nation-State”, *Journal of Libertarian Studies*, 11:1 (Fall 1994), 1-10.
- Salamanca, Luis, (1993) “El centralismo latinoamericano y venezolano en tres grandes jornadas”, *Contribuciones* 4/93 (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA)

- Samuelson, Paul A., ([1954] 1988) “The Pure Theory of Public Expenditure”, en Cowen, Tyler (editor), *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*, (Fairfax, VA: George Mason University Press, 1988).
- Samuelson, Paul A.; (1969) “Pure Theory Of Public Expenditure and Taxation”, en Margolis J. & Guitton, H. (eds.) *Public Economics: An analysis of public production and consumption and their relations to the private sectors: proceedings of a conference held by the International Economics Association*”. London, Macmillan.
- Sinn, Stefan, (1992) “The Taming of Leviathan: Competition Among Governments”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, N° 2, 177-196.
- Shah, Anwar, (1998a) “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?”, *Policy Research Working Papers* N° 2005, The World Bank, November 1998.
- Shah, Anwar, (1998b) “Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization”, *Policy Research Working Papers* N° 2021, The World Bank, December 1998.
- Simpson, Peter, (1994) “Liberalism, State and Community”, *Critical Review*, Volume 8, N° 2, 159-173.
- Smith, Adam, ([1776] 1958) *Investigación sobre la Naturaleza y la Causa de la Riqueza de las Naciones* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Solé Ollé, Albert, “Determinantes del Gasto Público Local: ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal?”, *Estudios sobre la Economía Española*, EEE 66, Fundación de Estudios de Economía Aplicada; <http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>
- Staley, Sam, (1992) “Bigger is Not Better: The Virtues of Decentralized Local Government”, *Policy Analysis* N° 166, January 21, 1992. Cato Institute, Washington, D.C.
- Standard & Poor’s (2000) *Creditweek*, February 16, 2000
- Standard & Poor’s, “Calificación de Gobiernos Regionales y Locales”.

- Stein, Ernesto, (1998) “Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America”, *Working Paper* N° 368, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, January 1998.
- Stigler, George [(1957) 1998] “The Tenable Range of Functions of Local Government”, en Wallace Oates (editor) *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, The International Library of Critical Writings in Economics, 88 (Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, Inc.)
- Storing, Herbert J (editor), (1981) *The Anti-Federalist: Writings by the Opponents of the Constitution*, (Chicago: The University of Chicago Press).
- Strumpf, K Coleman S. & Felix Oberholzer-Gee, (1999) “Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism”, <http://papers.ssrn.com>
- Taylor, Lori L., (2000) “The Evidence on Government Competition”, *Economic and Financial Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, Second Quarter 2000.
- Ter-Minassian, Teresa, (1997) “Decentralization and Macroeconomic Management”, *Working Paper of the International Monetary Fund*, WP/97/155, November 1997, 1-16.
- Tiebout, Charles M., (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64 (October, 1956): 416-24, reproducido en Cowen, Tyler (editor) *The Theory of Market Failure*, (Fairfax, Virginia: George Mason University Press, 1988).
- Tocqueville, Alexis de, ([1835] 1957) *La democracia en América*, (México, Fondo de Cultura Económica).
- Tomasi, John, (1994) “Community in the Minimal State”, *Critical Review*, Volume 8, N° 2, 285-296.
- Tullock, Gordon, (1993), “Consent?”, trabajo presentado en la reunión regional de la *Sociedad Mont Pelerin*, Rio de Janeiro, 6 de septiembre de 1993.
- Tullock, Gordon, (1997), “El desarrollo del gobierno”, *Libertas* N° 27, Año XIV Buenos Aires: ESEADE, Octubre de 1997, 19-40.

- Vanberg, Viktor, (2000) “Globalization, Democracy and Citizen’s Sovereignty: Can Competition Among Governments Enhance Democracy?”, *Constitutional Political Economy*, N°11, 87-112.
- Vancil, Richard F., (1978) *Decentralization: Managerial Ambiguity by Design*, (New York: Financial Executives Research Foundation).
- Van Creveld, (1999) *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- Vaubel, Roland, (1996), “Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis”, *Constitutional Political Economy*, 7, 79-102.
- Vaubel, Roland, (1999) “Enforcing Competition Among Governments: Theory and Application to the European Union”, *Constitutional Political Economy*, 10, 327-338.
- Vázquez, Josefina Z., (1993) “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), (1993) *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México D.F.: Fideicomiso Historia de las Américas; El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica).
- Walsh, George, (1998) *The Role of Religion in History*, (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers).
- White, Lawrence H., (1978) “Privatization of Municipally-Provided Services”, *Journal of Libertarian Studies*, Vol 2, N°2, pp. 187-197.
- Wildasin, David E., (1997) “Fiscal Aspects of Evolving Federations”, *Issues for Policy Research*, Department of Economics, Vanderbilt University, <http://www.vanderbilt.edu/Econ/faculty/wildasin/index.html>
- Wilson, N. Clyde, (1995) “Toward Real Federalism”, *The Free Market*, August 1995, Volume 13, Number 8.
- Yates, Steven (1998), “When is Political Divorce Justified?”, en Gordon, David (editor), *Secession, State & Liberty*, (New Brunswick: Transaction Publishers).