

Revista de **DERECHO COMPARADO**

CON LA CONTRIBUCIÓN DE LA
ASOCIACIÓN ARGENTINA
DE DERECHO COMPARADO

(18)

Federalismo fiscal – III

Coordinadores de este número:

Dres. MIGUEL ÁNGEL ASENSIO y PABLO MARÍA GARAT

Fundadores

HÉCTOR ALEGRIA – ALBERTO J. BUERES – ELENA I. HIGHTON
AÍDA KEMELMAJER DE CARLUCCI – RICARDO LUIS LORENZETTI

JORGE MOSSET ITURRASPE – JULIO CÉSAR RIVERA
HORACIO ROITMAN – EDUARDO A. ZANNONI

Dirección

JULIO CÉSAR RIVERA

Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado

JULIO CÉSAR RIVERA



**RUBINZAL - CULZONI
EDITORES**

Revista de **Derecho Comparado**

Volumen 18

Con la contribución de la
Asociación Argentina de Derecho Comparado

Federalismo fiscal – III

Director

JULIO CÉSAR RIVERA

Coordinadores de este volumen

MIGUEL ÁNGEL ASENSIO

PABLO MARÍA GARAT

RUBINZAL - CULZONI EDITORES

Talcahuano 442 – 1013 Buenos Aires – República Argentina

Salta 3464 – 3000 Santa Fe – República Argentina

E-mail: editorial@rubinzal.com.ar – www.rubinzal.com.ar

Revista de Derecho Comparado
es una publicación de
REVISTA DE DERECHO PRIVADO Y COMUNITARIO S. A.

Revista de Derecho Comparado N° 18 : Federalismo
Fiscal - III / dirigido por Julio César Rivera – 1^a ed. –
Santa Fe : Rubinzel-Culzoni, 2010.
288 p. ; 23 16 cm
ISBN 978-987-30-0160-4
1. Derecho Comparado. I. Julio César Rivera, dir.
CDD 340.2

RUBINZAL - CULZONI EDITORES
de RUBINZAL Y ASOCIADOS S. A.

Talcahuano 442 – Tel. (011) 4373-0544 – C1013AAJ Buenos Aires

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

IMPRESO EN ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

<i>Introducción</i> , por MIGUEL ÁNGEL ASENSIO y PABLO MARÍA GARAT	11
Doctrina	
<i>Buenas y malas lecciones del federalismo fiscal alemán</i> , por HORST ZIMMERMANN	17
<i>La desnaturalización del régimen de coparticipación federal y la violación al orden socioeconómico de la Constitución</i> , por RODOLFO R. SPISSO	47
<i>Federalismo fiscal en la India. Nuevas Tendencias dentro de la “Unidad en la Diversidad”</i> , por MAHESH C. PUROHIT	63
<i>La financiación de las comunidades autónomas: un modelo de federalismo fiscal</i> , por NÚRIA BOSCH y MAITE VILALTA	103
<i>Endeudamiento municipal. Capítulo 9 de la Ley Federal de Bancarrota de Estados Unidos</i> , por ANÍBAL OSCAR BERTEA	131
<i>Los tres dilemas de la descentralización fiscal</i> , por LEONARDO E. LETELIER S.	161
Asociación Argentina de Derecho Comparado	
Doctrina	
<i>Panorama del Derecho Civil español</i> , por JOSÉ RAMÓN DE VERDA Y BEAMONTE	183
ÍNDICE SUMARIO	281

LOS TRES DILEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

por LEONARDO E. LETELIER S.*

SUMARIO: I. Introducción. II. El dilema teórico. III. El dilema empírico. IV. El dilema político. V. Conclusiones.

Resumen

Este trabajo plantea que la política económica debe resolver tres dilemas básicos para ser implementada exitosamente. Éstos son: el dilema teórico, el dilema empírico y el dilema político. Se ha revisado el estado del debate en cada uno de los dilemas señalados para el caso de la descentralización fiscal. En la esfera teórica, el análisis de la implementación de políticas descentralizadas en la esfera fiscal ha transitado desde la visión normativa tradicional hacia una concepción analítica en la cual predominan elementos de la nueva economía política. En lo empírico, la DF no parece tener efectos claros sobre el crecimiento, aunque sí sobre la calidad del gasto público y muy en particular sobre la educación. Respecto al dilema político, el grado de aceptación democrática de los procesos descentralizadores parece depender de factores de contexto que sólo pueden cambiar en el largo plazo. Éste es el caso del nivel de ingreso del votante mediano, la homogeneidad de la población y la propia influencia económica, política y cultural de la globalización.

I. Introducción

En todos los ámbitos de la política fiscal hay tres dilemas que con-

* Instituto de Asuntos Pùblicos. Universidad de Chile.

viven en el debate académico, y sobre los cuales recaen méritos propios según el caso. El primero, y probablemente más importante, es el *dilema teórico*. La pregunta central en este caso es si la política específica sobre la cual hablamos se justifica en razón de los parámetros aceptados de la ciencia económica moderna. El ámbito de lo teórico es, sin embargo, evolutivo e inestable, más aún en la esfera de las ciencias sociales, sobre las cuales recae el difícil cometido de interpretar el comportamiento humano. El segundo dilema es aquel emanado de la necesidad de validar empíricamente las hipótesis planteadas en el dilema teórico. Lo que llamaremos *dilema empírico* es fruto de la imposibilidad de realizar experimentos controlados en economía, circunstancia que genera un campo fértil –y virtualmente inagotable– de investigación científica aplicada. Esta última ha sido objeto de sustantivos mejoramientos tanto en la disponibilidad de nuevas bases de datos como en el desarrollo de técnicas econométricas cada vez más sofisticadas. La pregunta a responder es si los efectos sobre el bienestar de la política en cuestión mejoran en forma significativa el bienestar de la sociedad. Un tercer dilema, usualmente omitido en la revisión del tema que nos ocupa, es lo que llamaremos el *dilema político*. Es aquel resultante de la necesidad de trasladar las recomendaciones de política emanadas de la solución del dilema dos (si es que la hubiera) y la consiguiente aprobación colectiva, o mejor dicho de la aprobación del “votante mediano” (VM), de las recomendaciones que pueden desprenderse del dilema empírico.

Este ensayo trata sobre los tres dilemas antes mencionados, pero referidos al ámbito específico de la descentralización fiscal (DF). Dicha política se ha constituido en un punto obligado en la agenda académica sobre la economía del sector público, y en un tema de gran relevancia académica en años recientes. El origen histórico de este impulso se encuentra posiblemente en las consecuencias históricas que rodearon la caída del muro de Berlín y el esfuerzo de modernización del Estado en Europa del Este a partir de 1989. La DF fue vista entonces como un ingrediente más de una compleja cadena de factores conducentes a mejorar la eficiencia del sector público. Aunque matizada por justificaciones políticas y un entusiasmo evidente por la participación y la representatividad democrática, el ánimo descentralizador llegó luego

a América Latina, región que en los años 90 inició un proceso de recuperación de las instituciones democráticas y el abandono de formas autoritarias de gobierno. En el marco de este escenario general, los tres dilemas antes referidos se encuentran hoy muy presentes en los foros internacionales, en las propuestas de gobierno de las coaliciones políticas con aspiraciones de llegar al gobierno y, por cierto también, en las opciones de política fiscal entre las cuales cabe decidir una “mejor” opción.

El resto del trabajo se encuentra dividido como sigue. La sección II aborda el dilema teórico. El dilema empírico es desarrollado en la sección III. En la sección IV se desarrolla el dilema político. Las conclusiones se presentan en la sección V.

II. El dilema teórico

El enfoque normativo

Múltiples y variados son los argumentos que se han esgrimido a favor –y también en contra– de la DF. Sin embargo, ellos pueden separarse en dos bloques que han sido reconocidos como referentes obligados en la literatura. Un primer bloque está conformado por lo que usualmente se conoce como el enfoque de las finanzas públicas o enfoque normativo, cuyo representante más conocido es Musgrave (1958). Tal como su propio nombre lo indica, éste intenta establecer normas que puedan ser utilizadas por el responsable político de las decisiones fiscales en beneficio de que las mismas sean eficientes y equitativas. Un aspecto clave y un elemento que lo distingue respecto de desarrollos teóricos más recientes es el supuesto implícito de que el Estado actúa como un dictador benevolente. En este espíritu, la visión normativa suele omitir consideraciones relativas al difícil objetivo de armonizar las preferencias individuales con la hipotética existencia de una función de utilidad social representativa del bienestar colectivo.

Un referente obligado en esta lógica es el trabajo de Von Hayek (1945) y su argumento sobre el papel de la información. Sostiene Hayek que un problema fundamental de la sociedad es la administración de la información necesaria para asignar eficientemente los recursos, la

cual se encuentra dispersa entre individuos heterogéneos e impredecibles. Se sigue de lo anterior que sólo la descentralización en las decisiones de consumo y producción puede lograr la mejor identificación y óptimo uso de tal información. Aunque esta conclusión se inscribe en el debate –muy significativo en aquel tiempo– en torno a los méritos del mercado descentralizado versus la planificación central como medio de asignar eficientemente los recursos, el énfasis de Hayek en la información y su implicancia en el tema que nos ocupa es evidente.

Una línea argumental alternativa se ha nutrido del debate en torno a las fallas del mercado. Entre ellas, el concepto de bien público acuñado por Samuelson (1954) y el consiguiente corolario respecto de que sólo los bienes privados pueden generar incentivos apropiados para la sincera relevación de preferencias dieron lugar a una certeza reflexión respecto de la pertinencia de tal argumento en el caso de los bienes públicos locales. El conocido modelo de Tiebout (1956) y su propuesta de descentralización identifican similitudes evidentes entre la acción de numerosos gobiernos locales que compiten entre sí de forma similar a como lo hacen las firmas individuales en una industria competitiva. Bajo el supuesto de ausencia de externalidades entre jurisdicciones, Tiebout concluye que la competencia libre entre unidades subnacionales de gobierno independientes y fiscalmente descentralizadas más la libre movilidad de residentes a través del territorio permiten revelar las preferencias (disponibilidad a pagar) sobre bienes públicos locales a través del “voto con el pie”. Variadas y profundas son las interrogantes en torno al referido modelo. La primera y más obvia es el grado efectivo de movilidad de los residentes. La segunda es que, en la práctica, las externalidades entre gobiernos locales suelen afectar severamente los incentivos asociados a la prestación de ciertos servicios básicos y el cobro de ciertos impuestos (Oates, 1972). Un tercer elemento, más teórico que práctico, dice relación con el concepto de “equilibrio” en el modelo de Tiebout. ¿Será este equilibrio posible si quienes tienen mayor ingreso deben financiar los bienes públicos locales de quienes tienen menos? La propia movilidad de los residentes de que habla Tiebout puede poner en riesgo sus conclusiones. En un mundo de gran movilidad de residentes, los más pobres seguirán a los más ricos en su afán por convertirse en *free riders* de quienes tienen

mayor ingreso, quienes a su vez escaparán recurrentemente de las comunidades más pobres, generando un ciclo que puede no tener fin. En una lógica parecida se encuentra la hipótesis según la cual la descentralización puede potenciar la innovación en el desarrollo de las políticas públicas (Rose Akkeman, 1980). Éste ha sido un poderoso argumento en el federalismo americano y favorece la idea de que la propia libertad en el uso de los recursos públicos de que gozan los Estados (provincias, regiones) permite potenciar la creación de políticas públicas innovadoras y exitosas, las cuales serán luego imitadas por otras jurisdicciones.

Aun si concedemos crédito al mecanismo de acción del modelo de Tiebout, queda pendiente definir el ámbito específico de los bienes públicos locales. Vale decir, aquellos bienes públicos que, por razones de cercanía con los beneficiarios directos de la comunidad local, deben ser idealmente provistos por el nivel inferior de gobierno. Al respecto Musgrave, en una escueta pero fundamental referencia en su clásico texto de *Finanzas públicas*, sostiene que de las tres funciones básicas del Estado, sólo la función de “asignación” es susceptible de descentralizar. Las otras dos –redistribución del ingreso y estabilidad macroeconómica– están sujetas a significativas externalidades entre jurisdicciones, lo cual hace inconveniente su descentralización. Existen dos dificultades analíticas en la correcta diferenciación entre cada tipo específico de bien público. Una primera se refiere al hecho de que al interior de la propia función de asignación, entre la cual se incluyen las decisiones asociadas con la inversión pública, suelen cohabitar evidentes componentes redistributivos difíciles de obviar (Tresch, 1981). La segunda es que cada distinto tipo de bien público posee méritos propios en dos dimensiones básicas que definen sus características. Por una parte, cada distinto bien (servicio) público admite grados diversos en lo que al aprovechamiento de la información local se refiere. Por la otra, las economías de escala inherentes a cada caso son también diferentes, lo cual implica incorporar consideraciones de costo en la definición del tamaño óptimo de cada jurisdicción y el rango de competencias que se le transfiere. Letelier y Sáez (2006) denominan “efecto Von Hayek” a los beneficios de información antes mencionados, y “efecto escala”, al segundo. Sólo el balance específico entre ambos

efectos permite al “votante mediano” optimizar debidamente su función de bienestar respecto del grado socialmente deseable de DF.

El enfoque de la elección pública

La visión de las finanzas públicas deja sin resolver un aspecto fundamental en la reflexión teórica del tema. Esto es, el inevitable conflicto resultante de la interacción entre las recomendaciones de política económica y los intereses y motivaciones de quienes son representantes políticos de la comunidad. Estos últimos están a su vez expuestos a incentivos diversos en su cometido de servir a los intereses de sus electores. Por una parte, desean maximizar la probabilidad de voto en su favor –o a favor de su coalición– en las próximas elecciones. Esto los impulsa a servir a los intereses de la comunidad y a exhibir un comportamiento en armonía con la maximización de la función de bienestar social. Por la otra, su permanencia en el poder los hace potenciales beneficiarios de la captura del Estado, y por esa vía los induce a comportarse en forma oportunista (Brennan y Buchanan, 1980). Este dilema exige complementar el enfoque normativo antes descrito en función de los parámetros de la moderna economía política.

La DF no sólo debe ofrecer una eficiente asignación de recursos desde la perspectiva de la mejor información disponible y/o la eventual semejanza con el modelo competitivo. Debe también potenciar el grado de rendición de cuentas sobre los responsables políticos de la comunidad. La innovación básica tras lo que Oates (2008) denomina la “segunda generación” en el debate teórico en torno a la descentralización es la incorporación explícita de elementos de economía política en la evaluación de los efectos teóricos de la misma. Ello supone dos cambios centrales respecto de la teoría tradicional. Primero, se rompe el supuesto de un Estado “dictador benevolente”, admitiendo así que el propio juego por alcanzar y mantener el poder en razón de los beneficios que éste proporciona a quienes lo detentan se constituye en un ingrediente central del problema (Seabright, 1995). Lo segundo es que si bien la centralización conlleva potenciales pérdidas en el grado de rendición de cuenta de los gobernantes respecto de sus gobernados, ésta no implica necesariamente una provisión homogénea de bienes públicos.

III. El dilema empírico

La cuestión respecto de si la DF produce un efecto visible sobre el bienestar colectivo ha tenido un lugar privilegiado entre las revistas académicas del área de Finanzas públicas en años recientes. Si bien las preguntas abiertas son todavía muchas y muy importantes, la evidencia acumulada parece generar ciertas claves que permiten afinar el contenido de las hipótesis susceptibles de contrastación empírica, y avanzar también en un mejor diseño de ciertas políticas públicas. Una cuestión de fondo, incluso anterior al eventual impacto de la DF sobre áreas específicas de la acción del Estado, es si en verdad la descentralización permite aprovechar más eficientemente la información disponible en beneficio de un mejor gobierno. Aunque la evidencia en tal sentido es escasa y poco concluyente, un estudio de Alderman (2002) parece favorecer dicha hipótesis en el marco de ciertos programas sociales en Albania. No obstante dicho resultado, la literatura sobre los efectos de DF puede dividirse en tres grandes áreas de interés.

Una primera se refiere al eventual impacto de la DF sobre el desempeño macroeconómico. Dos son los ámbitos en que el problema referido ha generado mayor debate: el equilibrio fiscal y el crecimiento. En ambos casos, variados estudios empíricos reportan controvertidos resultados. Respecto al equilibrio fiscal, el debate empírico se ha centrado en evaluar la pertinencia de la llamada “restricción presupuestaria dura”, la cual sería hipotéticamente más severa en condiciones de mayor descentralización, toda vez que un mayor grado de DF hace recaer la responsabilidad del gasto –y su respectivo financiamiento– sobre quienes lo realizan. Si éstos son los gobiernos subnacionales, la DF profundizaría el grado de rendición de cuentas de estos últimos por la vía de penalizarlos en el evento de un manejo fiscal irresponsable. Sin embargo, el riesgo moral subyacente en la garantía implícita del nivel central (federal) a favor del nivel subnacional en caso de producirse una crisis fiscal constituye un clásico problema de agencia que actúa en contra del equilibrio fiscal en un escenario descentralizado. No obstante que la evidencia sobre el efecto neto dista de ser concluyente, sí puede señalarse que la literatura empírica reconoce la importancia

de la fortaleza institucional como una condición importante para evitar un efecto nocivo de la DF en la esfera fiscal (Letelier, 2004). Un trabajo reciente de Neyapti (2010), realizado con una muestra de 16 países, reporta resultados favorables de la DF en este ámbito del desempeño macroeconómico. Sin embargo, este mismo estudio concluye que la propia “calidad del gobierno” contribuye significativamente a inducir este resultado.

En cuanto al crecimiento, un trabajo de Martínez-Vásquez y McNab (2003) no reporta evidencia clara sobre el particular sobre la base de una revisión de los estudios empíricos más reconocidos. Los resultados parecen muy sensibles al tipo de datos utilizados (Ebel y Yilmaz, 2002), la variable *proxy* usada para capturar el grado de descentralización y el país específico analizado (Zhang y Zou, 1997, 1998; Davoodi y Zou, 1998; Lin y Lui, 2000). Un ejercicio similar, pero realizado a partir de datos de 19 países de la OECD (Thronton, 2006), no logra encontrar evidencia de una relación estadísticamente significativa entre descentralización y crecimiento. Aunque un estudio más reciente de Qiao *et al.* (2008) reporta una relación positiva entre DF y crecimiento para China, este mismo trabajo advierte que la propia descentralización induce un deterioro en la equidad horizontal entre las provincias chinas. En un estudio sobre Estados Unidos de Akai *et al.* (2007) parece como evidente que no todas las mediciones de DF –por sofisticadas que éstas sean– reportan resultados equivalentes.

Este último resultado nos advierte que si bien la DF puede tener, bajo ciertas condiciones, efectos positivos sobre el desempeño de áreas críticas de la acción del Estado, es pertinente preguntarse si tales beneficios se expresan en forma relativamente homogénea en todo el territorio, o si los efectos son muy dispares regionalmente. Ello plantea la existencia de un potencial conflicto entre el objetivo de crecimiento, facilitado por la descentralización, y el objetivo de igualación en las posibilidades de desarrollo equilibrado a nivel de todo el país. Rodríguez-Posè y Ezcurra (2009) argumentan que en naciones desarrolladas y con sólidas bases institucionales, la DF puede potenciar la eficiencia de los niveles descentralizados de gobierno con miras a igualar o eventualmente superar –de cara a los electores– el desempeño del Estado a nivel subnacional. Sin embargo, los mismos autores encuentran evi-

dencia de que en países institucionalmente débiles, con un Estado central pequeño y fuertes disparidades económicas iniciales entre regiones, tales desigualdades pueden potenciarse como fruto de la descentralización. Un caso de estudio que refuerza este resultado general se encuentra en el trabajo de Bonet (2006) sobre la experiencia colombiana de descentralización a partir de la Constitución de 1991. Y un caso de estudio de interés sobre un país de alto ingreso por habitante, instituciones fuertes y escasa heterogeneidad entre jurisdicciones es el trabajo de Ahlin y Mork (2008) sobre reforma descentralizadora sueca en el área de educación implementada también en 1991. Si bien la misma no generó un mayor distanciamiento en la calidad de este servicio entre municipalidades de distinto nivel de ingreso, el referido estudio no encuentra evidencia de mejoramientos claros en la calidad de la educación pública luego de la reforma.

No obstante la eventual asimetría en los efectos territoriales de la DF, los intentos de medir su impacto sobre la calidad del gasto público han generado una vasta literatura difícil de sintetizar. El caso de la educación es sin duda uno de los ámbitos más comúnmente abordados y sobre el cual la evidencia parece ser casi sistemáticamente favorable a la descentralización (Letelier, 2004). Este resultado puede encontrarse por ejemplo en Letelier (2002), Lindaman y Thurmaier (2002) y Bussemeyer (2008). Entre los estudios específicos de países, destaca el trabajo de Barankay y Lockhood (2007) sobre el caso suizo, en el cual se obtienen similares conclusiones. Las experiencias descentralizadoras de Bolivia y Colombia parecen entregar similares resultados (Faguet y Sánchez, 2007). Respecto de los efectos sobre la calidad de la salud, éstos parecen ser igualmente positivos, aunque usualmente dependientes de factores idiosincráticos ajenos a la DF. Por ejemplo (Bossert *et al.*, 2007), examinan los efectos de la descentralización en la calidad de la salud en Ghana y Guatemala, y muestran evidencia de que al menos 2 de los 15 componentes de la logística del sector salud se ven resentidos por efecto de la descentralización, entendida ésta como el margen de decisión subnacional sobre la referida función del Estado. La experiencia china en el marco de las reformas fiscales de 1994 ofrece un atractivo laboratorio para evaluar los efectos de la DF en todos los ámbitos. Usando datos a nivel local (*counties*), Uchi-

mura y Juttin (2009) muestran evidencia que, si bien avala los efectos positivos de la descentralización en la tasa de mortalidad infantil en China, advierte sobre otros factores incidentales que colaboran en tal resultado.

Un efecto potencialmente negativo de la DF es aquel debido a la llamada “Captura de la élite”. Es posible que la excesiva cercanía de los intereses privados con la administración política local termine por cooptar a esta última, sesgando indebidamente las políticas de la comunidad a favor de los grupos relativamente más poderosos (Prud'Homme, 1995). El trabajo de Bardhan y Mookherjee (2006) es uno de los pocos que indaga sobre el tema en el marco del caso de West Bengal en la India. Si bien éste no reporta evidencia de captura de la élite en la asignación de crédito o de implementos y materiales de ayuda para pequeños agricultores al interior de cada comunidad, sí parece haber cierta evidencia en contrario en la distribución de recursos hacia programas de empleo entre comunidades. Un resultado igualmente ecléctico sobre el uso de los seguros de empleo en West Bengala (India) es aquel reportado por Véron *et al.* (2005), en el cual se encuentra evidencia de que ciertos agentes privados pueden inducir corrupción a nivel local. Muy vinculada con lo anterior, una literatura ya bastante extensa ha indagado también acerca de los efectos de la DF sobre la corrupción. Aunque el grueso de los estudios disponibles concluyen que la descentralización en verdad reduce la corrupción (Fisman y Gatti, 2002; Dincer *et al.*, 2009; Gurgur y Shah, 2000), un trabajo de Treisman (2000) obtiene el resultado opuesto.

Diversas son las variables de control utilizadas por los estudios mencionados. Destacan entre ellas el nivel de ingreso de los gobiernos subnacionales bajo análisis, el nivel educacional de la burocracia local (Letelier, 2010) y otros factores semejantes. Sin embargo, existe un elemento de contexto escasamente explorado en su relación con el tema que nos ocupa, pero cuya importancia sobre la efectividad de la DF como medio de mejorar el desempeño del Estado es potencialmente muy significativa. Éste es el contexto político en que se desenvuelve la estructura administrativa del Estado. Una hipótesis originalmente planteada por Riker (1964) señala que la fortaleza relativa de los partidos políticos puede alterar positivamente la estructura de incentivos

de los representantes políticos locales, estimulando el esfuerzo de estos últimos por alcanzar objetivos nacionales pero preservando la necesaria de rendición de cuentas respecto de los electores locales. Un trabajo de Enikolopov y Zhuravskaya (2007) aporta evidencia en esa dirección, concluyendo que en países en vías de desarrollo, un sistema de partidos más estable y un menor grado de fraccionamiento del sistema político están asociados con un mejor desempeño en términos de crecimiento, calidad del gobierno y de los bienes públicos.

IV. El dilema político

Un problema poco explorado como tal es el grado de conformidad de la propia sociedad con la DF. No obstante los potenciales beneficios, y habida cuenta de los costos envueltos, cabe resolver si desde el punto de vista político es viable un mayor grado de descentralización. Es evidente que para el votante mediano (VM) no son sólo relevantes sus eventuales ganancias de bienestar bajo la forma de mejor calidad del gasto público. Son también importantes la preservación de un espacio común, de una cultura e historia compartida y con frecuencia también la concurrencia de elementos étnicos y demográficos difíciles de evaluar en forma objetiva y de cambiar en el corto plazo.

En el supuesto de que es el votante mediano (VM) quien decide el grado políticamente óptimo de DF a través de un proceso de optimización individual, cabe reflexionar qué factores condicionantes del resultado pueden explicar tal solución y exponer las diferencias entre países y a través del tiempo. Uno de ellos, quizás el más importante, es el propio ingreso del VM. Varias son las razones por las cuales un mayor nivel de ingreso podría cambiar la solución óptima. La primera es que, según varios autores lo señalan, la DF es “cara”. Se pierden economías de escala y se incurre en mayores costos de transacción para resolver problemas colectivos entre jurisdicciones. Tales costos serán mayores cuanto mayor sea el grado de autonomía de cada jurisdicción, toda vez que las negociaciones entre las partes (provincias, estados, municipios) exigen tiempo y recursos para ser resueltas debidamente. Lo anterior implica que el costo referido puede ser distinto para cada distinta función del Estado (Letelier y Sáez, 2006).

Debe añadirse a lo anterior, el hecho de que la “centralización fiscal” suele estar asociada a una inequitativa distribución territorial del producto, lo cual sólo puede rectificarse mediante transferencias ecualizadoras. Un paralelo de interés al panorama antes presentado es la distribución mundial del PIB. Ésta también se encuentra visiblemente concentrada en pocas naciones, las cuales convocan una proporción significativa de la actividad económica del planeta. Mientras que Estados Unidos concentra más del 25% del PIB mundial, América Latina en su conjunto escasamente supera el 6%. En este marco, legítimo sería preguntarse si la distribución mencionada pudiese ser más “equitativa”, teniendo en consideración que –al igual que en el interior del territorio nacional– tanto el costo de la tierra como del capital es menor en las naciones más pobres. La clave del problema está, una vez más, en la calidad de los servicios de apoyo a la actividad económica, entre los cuales uno de la mayor importancia es el “enforzamiento” (imperio) de la ley y su implicancia en la protección de los derechos de propiedad. La pregunta es si esta situación puede ser cambiada en el corto plazo, y así cumplir con el objetivo de mayor equidad territorial. La respuesta está en importante medida en la distribución territorial del capital físico y humano entre jurisdicciones. Éste es, por ejemplo, un agudo problema en América Latina, región en la cual se concentran grandes ciudades y activos polos de actividad económica muy concentrados en zonas urbanas específicas. Solamente un esfuerzo de reasignación de la inversión pública y/o una política muy activa de exenciones tributarias en favor de las zonas menos favorecidas podría cambiar esta situación (Letelier, 2009). ¿Estará el VM dispuesto a pagar dicha inversión y/o asumir el eventual gasto tributario resultante? Ello es poco probable dada la magnitud del esfuerzo envuelto. Un tren rápido que conecte las principales ciudades en cualquier país de la región constituye, a no dudar, una parte muy significativa del presupuesto público en un contexto de muchas necesidades aún no resueltas. De lo anterior se sigue que al menos desde la perspectiva política, el VM tendrá razones para favorecer la opción descentralizadora sólo cuando su ingreso llegue a ser suficientemente alto y permita financiar el mayor costo relativo del Estado.

El segundo problema es aquel referido en la hipótesis de que el Estado es –o al menos puede llegar a ser– un “Leviatán”. Si éste es

el caso, conforme aumenta el volumen del presupuesto público, el VM se verá más interesado en imponer restricciones institucionales tendientes a restringir el poder del gobierno en su ánimo natural de generar rentas ricardianas en su favor (Panizza, 1999). Entre otras restricciones estarán la DF, la cual diluye el poder del nivel central de gobierno para cobrar impuestos (Brennan y Buchanan, 1980) y/o administrar el presupuesto. En la misma lógica se encuentra la hipótesis según la cual el mayor ingreso del VM conlleva mayor demanda por diversidad y calidad tanto en la esfera de los bienes privados como en el caso de los bienes públicos. En la medida que la descentralización permite un mayor grado de diversidad entre las opciones disponibles para el residente local (Tiebout, 1956), esperaríamos mayor demanda por descentralización conforme el ingreso del VM aumenta. Consistente con esta línea argumental es la realidad de las naciones constitucionalmente unitarias, entre las cuales los países de Europa del Norte, tales como Suecia, Dinamarca y Noruega, son también las naciones más descentralizadas desde el punto de vista fiscal.

Otros factores que pueden incidir en la solución del dilema político son ciertos elementos idiosincráticos de cada país. Uno de la mayor importancia es el grado de fraccionamiento social, expresado éste en la forma de mayor heterogeneidad étnica, mayor dispersión en las preferencias políticas y otros factores similares (Letelier, 2005). Esperaríamos que la distancia ideológica entre jurisdicciones sea mayor en la medida que los factores diferenciadores mencionados sean más importantes, generando así condiciones favorables a la descentralización tanto política como fiscal. Uno muy evidente es la densidad poblacional y el tamaño relativo del territorio. Por último, la opción federalista en general y la decisión del VM en cuanto al grado óptimo de DF son sensibles también a la propia historia (Panizza, 1999; Letelier, 2005). Grupos de países que comparten una historia común y/o características territoriales y geográficas parecidas suelen tener grados similares de descentralización.

Esta misma circunstancia específica posee también implicancias generales en razón del intenso proceso de globalización económica, política y cultural que nos envuelve. Tanzi (2009) estima que la federalización a nivel mundial de ciertas funciones originalmente desempe-

ñadas por el Estado nación, y el consiguiente debilitamiento de este último como instancia de provisión de determinados bienes públicos nacionales, convive con crecientes demandas de autonomía por parte de las comunidades locales y el surgimiento de diversos e importantes bienes públicos a nivel mundial. Tanzi identifica en la Unión Monetaria Europea (UME) un referente de gran interés en la perspectiva de internalizar tales externalidades. En la práctica, la UME ha centralizado –a nivel de la federación en su conjunto– diversas funciones originalmente desempeñadas por el Estado nación. Más allá de la propia política monetaria, éste ha sido también el caso de los impuestos indirectos, la regulación del mercado del trabajo, el intento por homogeneizar los estándares de calidad de los estudios universitarios, entre otros. Curiosamente, este fenómeno político se da en forma simultánea con mayor demanda por autonomía en regiones específicas de Europa. Al caso ya consolidado de Navarra y el País Vasco deben sumarse la permanente presión de Cataluña en una dirección parecida, el permanente conflicto de Irlanda del Norte con el Reino Unido, el distanciamiento del norte de Italia respecto al resto del país, etcétera. A nivel mundial, otras formas de gobierno “mundial” ocupan un lugar de creciente importancia en el diseño de las políticas públicas nacionales. Tal es el caso de la preservación del medio ambiente, la solución de conflictos territoriales, la imposición de normas comerciales y sanitarias comunes, la armonización de la política fiscal y monetaria, y últimamente, el creciente apoderamiento de tribunales internacionales en ámbitos diversos de la justicia penal y criminal. Aunque el tono de Tanzi es más bien positivista, el autor llega a proponer la creación de una organización internacional de impuestos que tenga a su cargo la regulación internacional de este importante tema. En su respuesta a Tanzi, Vaubel (2009) argumenta que tales organizaciones internacionales no son una salida satisfactoria al problema de los bienes públicos internacionales, varios de los cuales pueden ser proveídos satisfactoriamente a través de una negociación directa en el marco de las predicciones del teorema de Coase. Un gobierno supranacional supone un importante potencial de ineficiencia, captura de rentas y exacerbación de un clásico problema de principal-agente, en virtud del cual resulta muy difícil exigir la debida rendición de cuentas a tales organizaciones. No obstante

las aclaraciones de Vaubel, el debilitamiento del Estado nación, y la consiguiente concentración de poder económico y político fuera del ámbito nacional, es sin duda un signo de los tiempos que corren.

V. Conclusiones

Este trabajo plantea que cualquier faceta de la política económica enfrenta tres dilemas básicos que deben resolverse satisfactoriamente, a fin de que la política en cuestión –cualquiera sea ésta– pueda ser implementada satisfactoriamente. Uno primero es lo que hemos llamado el “dilema teórico”, dentro del cual debe justificarse tal política en términos abstractos. El segundo es el “dilema empírico”, cuya solución supone encontrar suficiente evidencia a favor de los efectos potencialmente positivos sobre el bienestar resultantes de la misma política. Finalmente, la solución del “dilema político” permite validarla ante los electores. Hemos aplicado este marco analítico al caso de la DF.

Tal como en otros campos de la economía pública, el dilema uno de la DF ha transitado desde la visión estrictamente normativa hacia una concepción más acorde con los parámetros de la moderna economía política. Ello se expresa en un reconocimiento explícito de que la DF sólo puede ser “teóricamente” superior a la solución centralizada, en la medida que los incentivos de quienes encarnan la representación política de los electores sean superiores bajo un régimen descentralizado. En cuanto al dilema dos, la evidencia disponible parece ser ambigua en los efectos de la DF sobre el crecimiento. Esta misma evidencia advierte sobre los riesgos de una profundización de las disparidades regionales como fruto de la DF, y de la necesidad de disponer de un marco institucional sólido a fin de evitar que ésta no ponga en riesgo el equilibrio fiscal. No obstante tales aprehensiones, la DF parece tener efectos deseables sobre la calidad del gasto público, siendo esto bastante evidente en la esfera de la educación. Finalmente, el dilema tres se enfrenta con un VM que debe evaluar los diversos costos y beneficios de la DF. Siendo la DF una opción políticamente atractiva pero costosa, se observa que en general, países de mayor ingreso por habitante poseen un mayor grado de DF. Por su parte, la influencia de la globalización tendrá sin duda efectos visibles en la asignación

de competencias entre el nivel subnacional, el nivel nacional y el nivel supranacional de gobierno. La creciente importancia de los bienes públicos mundiales, tales como la preservación del medio ambiente, la justicia internacional, la salud pública y otros semejantes, tenderán a desplazar el poder desde el Estado nación hacia organismos supranacionales de mayor jerarquía.

Referencias

- AKAI, N.; NISHIMURA, Y. y SAKATA, M. (2007), “Complementarity, fiscal decentralization and economic growth”, *Economics of Government*, 8, pp. 339-362.
- ALDERMAN, H. (2002), “Do local officials know something we don’t? Decentralization of targeted transfers in Albania”, *Journal of Public Economics* 83, pp. 375-404.
- AHLIN, A. y MORK, E. (2008), “Effects of decentralization on school resources”, *Economics of Education Review*, 27, pp. 276-284.
- BARANKAY, I. y LOCKWOOD, B. (2007), “Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from the Swiss cantons”, *Journal of Public Economics* 91, pp. 1197-1218.
- BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, D. (2006), “Pro-poor targeting and accountability of local governments in West Bengal”, *Journal of Development Economics*, 79, pp. 303-327.
- BONET, J. (2006), “Fiscal Decentralization and regional income disparities: evidence from Colombian experience”, *Annals of Regional Science*, N. 40, pp. 661-676.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980), “The Power to Tax. Analytic Foundations of a Fiscal Constitution”, New York, Cambridge University Press.
- BUSEMEYER, M. (2008), “The Impact of Fiscal Decentralization on Education and other Types of Spending”, *Swiss Political Science Review*, N. 14 (3), pp. 451-81.
- BOSSERT, T.; BOWSER, D. y AMENYAH, J. (2007), “Is Decentralization Good for Logistic Systems? Evidence on essential medicine logistics in Ghana and Guatemala”, *Health Policy and Planning*, N. 22, pp. 73-82.
- DAVOODI, H. y ZOU, H. (1998), “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A cross-country study”, *Journal of Urban Economics*, 43, pp. 244-257.

- EBEL, D. y YILMAZ, S. (2002), "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", *World Bank Policy Research Working Paper* 2809, World Bank, Washington D. C.
- ENIKOLOPOV, R. y ZHURAVSKAYA, E. (2007), "Decentralization and political institutions", *Journal of Public Economics* 91, pp. 2261-2290.
- GURGUR, T. y SHAH, A. (2000), "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box", OED, World Bank.
- HAYEK, V. (1945), "The use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, V. 35, N. 4, pp. 519-530.
- LETELIER, S. L. (2002), "Three Essays on Fiscal Decentralization", Ph. D. thesis. University of Sussex U. K.
- (2004), "Fiscal Decentralization as a Mechanism to Modernize the State", *Journal of Institutional Comparisons*, vol. 1, N. 3, Autumn.
- (2005), "Explaining Fiscal Decentralization", *Public Finance Review*, vol. 33, N. 2, marzo, pp. 155-183.
- (2009), "Mito y realidad de la descentralización en Chile. ¿Podemos descentralizar más?", en *Mirando a Chile desde las regiones*, Von Baer H. (ed.), Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera, Chile.
- LETELIER, S. L. y SÁEZ, L. J. L. (2006), "Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization", Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, August 2006, Paphos, Chipre.
- LIN, J. Y. y LIU, Z. (2000), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, V. 49, N. 1, pp. 1-21.
- LINDAMAN, K. y THURMAIER, K. (2002), "Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 50, N. 4, pp. 915-934.
- MARTÍNEZ-VÁSQUEZ, J. y MCNAB, R. (2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development* 31 (9), pp. 1597-1616.
- MUSGRAVE, R. (1958), *The theory of public finance*, McGraw-Hill, London.
- NEYAPTI, B. (2010), "Fiscal decentralization and deficits: International evidence", *European Journal of Political Economy*, POLECO-01166.
- OATES, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York.
- (2008), "On the evolution of Fiscal Federalism. Theory and Institutions", *National Tax Journal*, vol. LXI, N. 2, junio.
- PANIZZA, U. (1999), "On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence", *Journal of Public Economics* 74, pp. 97-139.

- PRUD'HOMME, R. (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Reserch Observer*, vol. 10, N. 2, pp. 201-210.
- QIAO, B.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y XU, Y. (2008), "The trade off between growth and equity in decentralization policy: China's experience", *Journal of Development Economics*, 86, pp. 112-128.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y EZCURRA, R. (2009), "Does Decentralization matter for Regional Disparities? A Cross Country Analysis", *Journal of Economic Geography*, pp. 1-26.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1980), "Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?", *Journal of Legal Studies* 9, 593-616.
- TANZI, V. (2008), "The Future of Fiscal Federalism", *European Journal of Political Economy*, 24, pp. 705-712.
- THORNTON, J. (2006), "Fiscal Decentralization and Economic Growth reconsidered", *Journal of Urban Economics*, 61, pp. 64-70.
- TIEBOUT, C. M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, october, pp. 416-24.
- TREISMAN, D. (2000), "The causes of corruption: a cross national study", *Journal of Public Economics*, pp. 399-457.
- TRESCH, R. (1981), *Public Finance: A Normative Theory*, Business Publication Inc., Plano, Texas.
- UCHIMURA, H. y JUTTIN, J. P., "Fiscal Decentralization, Chinese Style: Good for Health Outcomes?", *World Development*, vol. 37, No. 12, pp. 1926-1934.
- VAUBEL, R. (2009), "The future of fiscal federalism and the need for global government: A response to Vito Tanzi", *European Journal of Political Economy*, 25, pp. 133-136.
- VÉRON, R.; WILLIAMS, G.; CORBRIDGE, S. y SRIVASTAVA, M. (2005), Decentralized Corruption or Corruption Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alliviation Schemes in Eastern India, *World Development*, vol. 34, N. 11, pp. 1922-1944.
- ZHANG, T. y ZOU, H. (1998), "Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China", *Journal of Public Economics*, vol. 67, pp. 221-240.
- ZHANG, X. (2006), "Fiscal decentralization and political centralization in China: Implications for growth and inequality", *Journal of Comparative Economics*, 34, pp. 713-726.