
TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Leonardo E. Letelier Saavedra



EDICIONES UC

Leonardo Letelier Saavedra

**Teoría y práctica de la
descentralización fiscal**

«Bookwire»

Saavedra L.

Teoría y práctica de la descentralización fiscal / L. Saavedra —
«Bookwire»,

En esta edición el académico de la Universidad de Chile se refiere a la dimensión fiscal de la descentralización, una faceta de creciente importancia en las políticas públicas modernas, haciendo una revisión de las hipótesis más relevantes en torno al tema. Las reflexiones teóricas descritas están acompañadas por un relato de la experiencia reciente de países específicos sobre la materia, las cuales abarcan cuestiones institucionales vinculadas al financiamiento, las competencias de gasto y la asignación de funciones entre niveles de gobierno.

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA
DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL

Ediciones Universidad Católica de Chile
Vicerrectoría de Comunicaciones y Educación Continua
Alameda 390, Santiago, Chile
editorialedicionesuc@uc.cl www.ediciones.uc.cl
TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
Leonardo E. Letelier Saavedra

© Inscripción N° 217.931

Derechos reservados

Junio 2012

ISBN edición impresa: 978-956-14-1265-1

ISBN edición digital: 978-956-14-2571-2

Primera edición

Diseño: versión | producciones gráficas ltda.

CIP - Pontificia Universidad Católica de Chile

Letelier S., Leonardo.

Teoría y práctica de la descentralización fiscal / Leonardo E. Letelier Saavedra.

1. Descentralización administrativa.

2. Política fiscal.

I. t.

2012 352.283+DDC22 RCAA2

Diagramación digital: ebooks Patagonia

www.ebookspatagonia.com info@ebookspatagonia.com

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

LEONARDO E. LETELIER SAAVEDRA



En orden de llegada a mi vida, dedico este libro a:
mis padres,
mi esposa Marcela y
a mis hijos Sebastián Alberto y Francisco José.

Índice

[AGRADECIMIENTOS](#)

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

PARTE I. EL DEBATE SOBRE LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 1. Beneficios y costos de la descentralización

1.1 Introducción

1.2 Los potenciales efectos positivos de la descentralización

1.3 Los potenciales efectos negativos de la descentralización

1.4 Resumen y conclusiones

Capítulo 2. Tipología de los modelos teóricos sobre descentralización

2.1 Introducción

2.2 La primera generación

2.3 La segunda generación

2.4 Resumen y conclusiones

Capítulo 3. La evidencia empírica

3.1 Introducción

3.2 Crecimiento

3.3 Equilibrio fiscal

3.4 Corrupción y captura de la élite

3.5 Calidad del gasto público y bienestar colectivo

3.6 Resumen y conclusiones

PARTE II. FINANCIAMIENTO

Capítulo 4. Los impuestos subnacionales

4.1 Introducción

4.2 Teoría sobre el diseño óptimo del sistema tributario

4.3 Asignación de competencias tributarias entre niveles de gobierno

4.4 Impuestos específicos en un marco descentralizado

4.5 La experiencia internacional

4.6 Resumen y conclusiones

Capítulo 5. Las transferencias

5.1 Introducción

5.2 Teoría de las Transferencias

5.3 Los sistemas de transferencias

5.4 El efecto “flypaper” o “papel matamoscas”

5.5 La experiencia internacional

5.6 Resumen y conclusiones

Capítulo 6. El endeudamiento subnacional

6.1 Introducción

6.2 Por qué el nivel subnacional debiese tener acceso al crédito

6.3 Los canales de acceso al crédito

6.4 Características deseables del mercado de deuda subnacional

6.5 Las razones para regular el mercado de deuda subnacional

6.6 Mecanismos de control sobre el crédito subnacional

6.7 La experiencia internacional

6.8 Resumen y conclusiones

PARTE III. OTROS TÓPICOS RELEVANTES

Capítulo 7. Estructura institucional de los niveles subnacionales de gobierno

7.1 Introducción

7.2 El espacio óptimo de los niveles subnacionales

7.3 La experiencia internacional

7.4 Resumen y conclusiones

Capítulo 8. Dinámica de la descentralización

8.1 Introducción

8.2 El aporte de la historia

8.3 La descentralización en el contexto político

8.4 El aporte de la economía

8.5 La evidencia empírica

8.6 Resumen y conclusiones

BIBLIOGRAFÍA

Agradecimientos

Muchos han sido los colaboradores directos e indirectos de este libro. Deseo en primer lugar expresar mi agradecimiento al Prof. Mike Barrow, quien fuera mi supervisor de tesis doctoral de la Universidad de Sussex en Inglaterra, y a quien debo muchos de los conceptos e ideas que luego fueron transferidos en este trabajo. Especial reconocimiento merece también el Prof. Ernesto Rezk, de la Universidad Nacional de Córdoba en Argentina, quien me acercó a muchos de los tópicos tratados en el texto, y a quien debo también el alto honor de haber participado repetidas veces como miembro del comité académico de las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas organizadas por la Universidad Nacional de Córdoba, instancia de gran relevancia internacional en el debate académico en torno a los alcances de la Descentralización Fiscal. Especial gratitud debo expresar también por Iván Silva, quien me incorporó en varias de las actividades de investigación aplicada desarrolladas por el ILPES (CEPAL), en virtud de las cuales tuve la oportunidad de crecer profesionalmente en un ambiente divertido, intelectualmente desafiante y de sano reconocimiento por el trabajo bien hecho. No puedo dejar de mencionar el gran aporte de Mónica Tagle, bibliotecaria del Instituto de Asuntos Públicos por su valiosa cooperación en la búsqueda de la bibliografía, y el renovado y permanente desafío de mis alumnos de Economía del Sector en la Escuela de Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Finalmente, agradezco también los valiosos comentarios de dos árbitros anónimos a una versión previa del este libro.

Prólogo

La descentralización fiscal ha venido ganando terreno en el mundo, y particularmente en América Latina, independientemente del hecho de que los países presenten marcos políticos institucionales federales o unitarios o que el proceso respectivo privilegie la devolución de facultades fiscales o de gasto, la delegación de funciones vía una relación de agencia o la simple desconcentración en la provisión de bienes y servicios. Como bien lo señala el Profesor Letelier en la introducción de su libro, junto con el fenómeno de la globalización que facilitó que ciertas funciones de los estados nacionales puedan ser provistas en forma supranacional, como lo muestra la aún incipiente pero creciente provisión de bienes y servicios públicos internacionales y regionales, fue también notorio el desarrollo político-institucional-económico de los gobiernos provinciales y locales que –cuantitativa y cualitativamente– fueron asumiendo roles y funciones tradicionalmente reservados a los gobiernos centrales. Baste decir que este proceso respondió a la necesidad creciente de brindar mayor visibilidad, eficiencia y eficacia tanto a la asignación de los recursos públicos según lo demandan tanto la gobernanza como la responsabilidad (accountability) que los gobernados exigen a sus gobernantes.

Indudablemente este proceso no habría sido posible si no hubiera estado acompañado, en primer lugar, por un enriquecimiento conceptual sólido de la teoría, con aportes en contribuciones y modelos que explican el proceso de descentralización tanto político, como económico y fiscal; en segundo lugar, por un análisis de los efectos positivos y negativos de la descentralización y del rol de los incentivos y, finalmente, por un debate sobre sus reales efectos a la luz de lo que la evidencia empírica brinda y que son materia de tratamiento metódico en la primera parte del libro que contiene “El Debate sobre los Efectos de la Descentralización”.

Con el cuidado y la solvencia intelectual a las que nos tiene acostumbrados, el Profesor Letelier inicia su libro “Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal” con una definición clara del concepto y del rol jugado por la información, que inmediatamente ubica al lector en la problemática a tratar, prosiguiendo con el análisis de los Beneficios y Costos de la Descentralización, materia que lo lleva a revisar las contribuciones seminales en la materia como el aporte de Tiebout (voto con el pie), de Buchanan (teoría de la Elección Pública) y de Tirole sobre los incentivos a la burocracia estatal (similitud entre descentralización fiscal y estructuras competitivas y límites a la analogía). Al caracterizar los modelos teóricos, el autor distingue los denominados modelos de primera generación, basados en los desarrollos originales de Oates (1972), cuyo soporte teórico fundamental fue el Teorema de la Descentralización Fiscal, de los de segunda generación surgidos de una innovación también de Oates (2008), que incorpora explícitamente elementos de economía política al momento de evaluar los efectos teóricos de la descentralización. En la conclusión de la primera parte, el Profesor Letelier ofrece una revisión de una interesante bibliografía internacional para ilustrar los resultados empíricos de los procesos de descentralización con relación al desempeño de variables económicas y fiscales, tales como el crecimiento económico y el equilibrio fiscal y su impacto sobre el control de la corrupción en las élites, sobre el bienestar y la equidad y la calidad del gasto público, principalmente en salud y en educación.

La descentralización fiscal, en cualquiera de las modalidades descritas precedentemente, implica dotar a las jurisdicciones subnacionales (provincias, municipios o cualquier otra forma de gobierno local) de un financiamiento suficiente para afrontar sus mayores responsabilidades de provisión de bienes y servicios públicos, lo que puede hacerse tanto con tributación local, transferencias desde el nivel central o endeudamiento subnacional. El Profesor Letelier encara el tratamiento de esta importante materia en la segunda parte de su libro comenzando con la financiación tributaria en el marco de un diseño tributario óptimo. En este sentido, la asignación de competencias entre diferentes niveles de gobierno lo lleva desde un inicio a diferenciar el aspecto normativo, en el que se consideran los posibles efectos distorsivos sobre la eficiencia asignativa de un marco descentralizado vis-a-vis un esquema centralizado de aplicación de tributos, de la visión positivista que concentra su atención en los incentivos del gobierno cuando este opera bajo un esquema centralizado de aplicación de impuestos versus el caso descentralizado. Realiza posteriormente un cuidadoso tratamiento de las diferentes formas de imposición y completa esta sección recogiendo el valioso aporte de la experiencia internacional en la materia, enfatizando particularmente los casos de América del Norte, Europa y América Latina. Al tratar el segundo componente de la financiación subnacional, el autor analiza las transferencias recibidas del gobierno central distinguiendo nuevamente el enfoque normativo del positivo (o de economía política) y menciona las diversas variantes de transferencias, tanto aquellas de libre disponibilidad que llegan a los niveles subnacionales (y que reflejan en parte una forma clásica de financiación principalmente de países federales, denominada coparticipación) como las que responden al principio de principal-agente. Un aspecto importante es el tratamiento que el autor brinda a una distorsión clásica de la financiación entre distintos niveles, denominado

Flypaper Effect (efecto papel matamoscas) y que hace referencia al impacto probable de una transferencia de suma fija no condicional a favor de un nivel subnacional sobre el consiguiente patrón de gastos de dicha jurisdicción. Siguiendo el esquema iniciado en la primera sección de esta segunda parte, el autor nuevamente ilustra la situación de las transferencias con resultados de las experiencias de países de América del Norte, Europa y América Latina. El Profesor Letelier dedica la última sección de esta segunda parte a un tratamiento del Endeudamiento Subnacional, enfocándose no solo en el tratamiento de los motivos por los cuales los gobiernos subnacionales se endeudan y los canales por los cuales lo hacen, sino también en las características que debiera reunir un mercado de deuda subnacional y las razones para regularlo, así como de las alternativas que la literatura brinda respecto

de los mecanismos de control del crédito subnacional; la sección concluye nuevamente con referencia a la experiencia internacional en la materia.

La parte 3 del libro, que se concentra en dos tópicos sumamente relevantes, estructura institucional de los niveles subnacionales de gobierno y dinámica de la descentralización, revela nuevamente el profundo interés y compromiso intelectual del autor con el tema central. Ello lo lleva a incursionar en primer lugar en el tratamiento de por qué debe existir más de un nivel de gobierno, sobre la base de que estos facilitan la comunicación entre diferentes estamentos, toman en cuenta la existencia de bienes públicos con características técnicas diferenciadas y permiten a los votantes tener un rango más amplio de opciones sobre las cuales elegir, todos factores de eficiencia que deben sumarse a los no menos importantes factores idiosincrásicos que caracterizan a cada estado y al mismo peso de la historia. En la primera sección de esta tercera parte los temas del espacio y tamaño óptimo de cada jurisdicción son asimismo abordados con solvencia por el autor mediante la referencia nuevamente al modelo de Tiebout y al enriquecedor enfoque de la teoría de los clubes; muy rica es nuevamente su referencia internacional en la materia, con ejemplos y análisis de cómo diversos países asignan a sus gobiernos subnacionales responsabilidades de tributación o de gasto concurrentes o exclusivas y cómo éstos participan en el cumplimiento de diversos objetivos económicos tales como la estabilización económica o la distribución. Finalmente, el autor apunta a dilucidar en qué medida la evolución del proceso de descentralización resulta en general de factores sistémicos identificables (en cuyo caso algún modelo teórico podría interpretar su génesis) o de ocurrencia aleatoria y atribuible a factores propios de cada país (en cuyo caso resultaría imposible predecir el advenimiento de la descentralización). Al abordar el tema, el autor analiza tanto el contexto político como los aportes de la historia, de la economía y de la evidencia empírica; sus conclusiones, sumamente relevantes, apuntan a que si bien no hay una hipótesis universalmente aceptada (o patrones sistémicos) en cuando a factores conducentes a un mayor grado de descentralización, existen ciertos factores comunes dignos de ser mencionados, confirmados por la historia, la econometría y el relato de los hechos de los patrones de colonización europea en América Latina y hasta episodios del siglo XX que confirman la existencia de tales factores comunes en torno a grupos de países que desarrollaron "...formas particulares de articulación y distribución del poder político entre niveles de gobierno". En dicho contexto, la ciencia política logró identificar –a juicio del autor– patrones comunes en ciertos procesos descentralizadores e identificó la secuencia de los mismos como un elemento crucial para el éxito de la descentralización.

En síntesis, el texto del Profesor Leonardo Letelier S. sobre la Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal es una importante contribución de un intelectual relevante a la comprensión no solo del tratamiento teórico, sino también de la economía política de la descentralización en el mundo, respecto de los cuales aparecen día a día requerimientos que invitan a nuevos avances y aportes de parte de los especialistas. En este sentido, no cabe la menor duda de que el texto presentado será desde ya un material de consulta importante para expertos, docentes, investigadores económicos y formuladores de política.

Ernesto Rezk
Universidad Nacional de Córdoba
República Argentina
Introducción

El tema de la descentralización, y muy en particular aquel relativo a la Descentralización Fiscal (DF), ha sido impulsado en forma creciente tanto en América Latina como en el hemisferio norte. Su justificación debe entenderse en el marco de la modernización del Estado, proceso que si bien es una responsabilidad permanente de quienes administran el poder político, adquirió una connotación especial luego de la caída del Muro de Berlín y la posterior necesidad de cambiar radicalmente la estructura del sector público en Europa del Este. El proceso referido se vio potenciado en América Latina a partir de la percepción, desde los años 80 en adelante, de que también el Estado debía ser

significativamente modernizado en la región. Diversos cambios se realizaron en esta dirección, entre los cuales se cuentan la privatización de empresas públicas, la racionalización de la política tributaria, el abandono de la estrategia activa de industrialización, a través de la sustitución de importaciones, y la modernización de la seguridad social, por nombrar solo algunos.

Hubo sin embargo una faceta de este proceso cuya influencia aún se percibe como un asunto pendiente. Ella se refiere al fortalecimiento de los niveles subnacionales de gobierno. Por razones históricas y económicas, nuestra región es muy centralista, lo cual se expresa tanto en la esfera institucional como en la fiscal. El marco institucional vigente asigna escasas competencias normativas y aun menos recursos públicos a los niveles descentralizados de gobierno. Aunque diversos acuerdos políticos, declaraciones de intención y otras iniciativas han intentado revertir dicha situación, es indudable que América Latina se distancia notablemente de las naciones desarrolladas en este aspecto. La cuestión esencial es, sin embargo, si un mayor grado de descentralización es en verdad deseable desde la perspectiva del bienestar común. El advenimiento de la propia globalización añade un elemento de gran relevancia a la dinámica del fenómeno, toda vez que si bien muchas funciones del moderno Estado Nación están siendo transferidas al ámbito de competencia de las entidades supranacionales, la esfera de lo local –y por lo tanto subnacional– ha ganado visibilidad y poder relativo frente al gobierno central en su concepción clásica. No obstante el interés que este tema suele despertar en ciertos ámbitos de la esfera política, este libro pretende hacer un aporte al debate académico sobre el particular. Este propósito es articulado en el contexto analítico de las hipótesis y teorías vigentes sobre la materia, teniendo como marco de referencia la faceta fiscal de la descentralización y la contribución específica de la teoría económica. Complementariamente, el texto proporciona una batería de ejemplos de países, en función de los cuales se pretende contextualizar las propias predicciones de la teoría.

Esta introducción no estaría completa sin rendir tributo a quienes han hecho aportes relevantes al marco teórico del tema que nos ocupa. Autores como Von Hayek, Oates, Tirole, Tiebout, Brennan y Buchanan, entre otros, han sido los fundadores del debate académico moderno sobre descentralización, estando sus enseñanzas y reflexiones muy presentes en casi todas las políticas públicas a nivel mundial. Su influencia ha sido tal, que no obstante el sello neoliberal del propio Von Hayek, su visión descentralizadora en el marco del debate entre “planificación” y “mercado” suscitado en los años 40 del siglo XX ha estado presente –posiblemente sin que muchos de quienes lo propugnan realmente lo sepan– en el discurso descentralizador de sectores políticos e ideológicos marcadamente críticos del mercado como asignador de recursos.

El texto está dividido en tres partes. La primera presenta los fundamentos teóricos que participan en el debate sobre los méritos y deméritos de la descentralización. Esta misma sección ofrece un resumen de la literatura empírica más reciente en torno a los efectos de la DF. La segunda parte revisa las formas de financiamiento de los niveles descentralizados de gobierno, distinguiendo entre las fuentes tributarias, las transferencias y el endeudamiento. Finalmente, dos tópicos especiales son abordados en la parte tres. Estos son la dinámica de la descentralización en el tiempo y la comparación entre países, y el debate sobre la estructura institucional del Estado en el marco de la relación funcional entre niveles de gobierno.

Leonardo E. Letelier Saavedra

PARTE I

El debate sobre los efectos
de la descentralización

CAPÍTULO 1

Beneficios y costos de la descentralización

1.1. INTRODUCCIÓN

Un primer aspecto por resolver es qué entenderemos como “descentralización fiscal” (DF). Diremos que la DF es un concepto bidimensional. La dimensión uno, y ciertamente la más conocida,

es aquella que apela a la participación de los niveles subnacionales de gobierno en los recursos del gobierno general. Ello tiene una doble implicancia, toda vez que tales recursos pueden estar referidos indistintamente al ámbito de los gastos como al ámbito de los ingresos. Una evidente ventaja analítica de esta primera dimensión es su posible cuantificación, lo cual permite evaluar hipótesis en torno a los efectos de la DF así definida. La dimensión dos está referida al rango de competencias y/o atribuciones que los gobiernos subnacionales poseen respecto de esos mismos recursos. Bien puede suceder que no obstante la importancia relativa de los tributos de beneficio subnacional, este nivel de gobierno tenga escasas competencias normativas en cuanto a las tasas y/o bases imponibles asociadas con dichos tributos. Igual argumento es válido en lo que se refiere al gasto. Suele suceder que los niveles descentralizados de gobierno poseen un papel de agentes del gobierno central y tienen un estrecho margen de maniobra en la determinación del destino de tales recursos. Esta segunda dimensión es tan o más importante que la primera. Sin embargo, es difícil de cuantificar.

El propósito de este capítulo es sintetizar las hipótesis relevantes en torno a los beneficios y costos de la DF. En cuanto a los beneficios, estos presentan dos rasgos en común dignos de mencionarse. El primero es que están inspirados en el propósito de mejorar la eficiencia en el funcionamiento del Estado, entendido este como la provisión de servicios públicos locales de mejor calidad y menor costo para los usuarios. En este marco, se discuten los incentivos implícitos en la descentralización, con miras a potenciar el esfuerzo fiscal de los representantes de la comunidad y de la propia burocracia del Estado a nivel subnacional. El segundo aspecto es que, bajo el reconocimiento de que una estructura competitiva de provisión de bienes privados es conducente a una situación óptima para quienes adquieren un producto o servicio, varios de los argumentos presentados intentan encontrar similitudes entre dicha estructura y el conjunto de los niveles subnacionales de gobierno operando autónomamente. Habiendo reconocido este punto, es sin embargo pertinente distinguir aspectos específicos en dicho planteamiento general. Para fines expositivos y pedagógicos se ha preferido separar la idea de competencia (entre jurisdicciones similares) como un concepto global, de la potencial similitud entre una firma competitiva y un gobierno local o subnacional cuyas funciones se desenvuelven en un marco descentralizado. De la misma forma, si bien la discusión en torno al problema de la información tiene méritos propios en la literatura teórica sobre descentralización, sus potenciales efectos sobre la innovación en el diseño de las políticas públicas y la eventual imposición de “una restricción presupuestaria dura” sobre las finanzas subnacionales representan facetas específicas del tema, que la literatura ha tratado en forma independiente.

El capítulo se organiza sobre la base de dos grandes secciones básicas. Se presentan por una parte los argumentos a favor de la descentralización (sección 1.2), y por la otra los argumentos en contra (sección 1.3).

1.2. LOS POTENCIALES EFECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1.2.1. El problema de la información

El primero y más popular de los argumentos en favor de la DF (ampliamente definida) es aquel según el cual la burocracia subnacional y los representantes locales elegidos por la comunidad tienen ventajas de información respecto de las características y necesidades particulares de su comunidad. Al estar más cerca de los problemas del ciudadano común, aquellos se hallarán en una posición privilegiada para interpretar y recoger las demandas de su jurisdicción. El corolario obvio de esta hipótesis es que un mayor grado de descentralización conlleva una administración más eficiente de los niveles descentralizados de gobierno. No obstante que este punto ha sido recogido por diversos trabajos teóricos sobre el tema, su origen se remonta al artículo seminal de Hayek (1945). Este sostiene que uno de los principales problemas de la sociedad es “...el uso eficiente de información inicialmente dispersa entre todas las personas” (Hayek, 1945: 520). Un aspecto clave en la solución de tan fundamental problema estaría en “alguna forma de descentralización”. Solo de esa forma “...podremos asegurar que el conocimiento de las particulares circunstancias de tiempo y lugar será apropiadamente utilizado” (Hayek, 1945: 524).

Aunque la preocupación de Hayek está focalizada en el funcionamiento del sistema de precios como un mecanismo eficiente de asignar recursos, su argumento puede ser fácilmente extrapolado al caso de la DF. El conocimiento y/o información relevante puede también estar dispersa entre jurisdicciones, y entorpecer la eficiente asignación de los recursos públicos. Diversas políticas locales en la esfera de la educación, la salud, la seguridad, y otros ámbitos de la vida comunitaria, requieren un ingrediente de conocimiento del entorno local para ser eficientemente implementadas. Los servicios públicos antes mencionados son típicamente locales, en el sentido de que su ámbito de beneficios alcanza casi exclusivamente a la población que habita en un área geográfica delimitada. Cabe suponer que así como las comunidades locales habitadas por individuos de mayor edad requerirán atenciones especiales en materia de salud, de igual forma las familias jóvenes con niños demandarán más y mejores colegios. Inevitablemente, los factores idiosincrásicos propios de cada localidad irán dando forma al espectro de servicios que cada gobierno local pondrá a disposición de los habitantes. La percepción de tales particularidades será inevitablemente más difícil de recoger desde el centro del gobierno, que mediante la gestión directa de quienes ejecutan las políticas públicas a nivel descentralizado. Una versión posterior del mismo argumento, y en virtud de la cual se aborda explícitamente el tema de la descentralización, se puede encontrar en el conocido ensayo de Stigler (1957). Este autor enfatiza que uno de los papeles básicos de los gobiernos locales es la identificación precisa de las preferencias colectivas, las cuales podrían ser observadas con mayor precisión en virtud de su cercanía con los mismos electores.

Es interesante constatar que el tema de la información y sus potenciales efectos puede ser también abordado desde un ángulo alternativo. Mayor descentralización implica también más información usada independientemente por los niveles inferiores de gobierno, a la vez que menos información disponible para el nivel central. En la medida en que los niveles descentralizados de gobierno tengan acceso exclusivo a información sobre ingresos y gastos locales de su propia jurisdicción, esto facilita la implementación de compromisos creíbles que permiten preservar los derechos de propiedad de tales jurisdicciones en el ámbito tributario, previniendo a su vez la potencial apropiación indebida de impuestos y la intervención indeseada por parte del gobierno central (Yingyi and Weingast, 1997).

1.2.2. El papel del “voto con el pie”

El modelo de Tiebout

La existencia de bienes públicos bajo el contexto desarrollado por Samuelson (1954) supone la imposibilidad de obtener una solución de mercado cuando no hay rivalidad en el consumo y las características del bien o servicio transado impiden la exclusión de quienes no pagan. Ello es conducente a la necesaria sustitución del mercado por el proceso político. Esta única salida a la complicada cuestión de cómo permitir la revelación espontánea de las preferencias en cuanto al tipo, magnitud y forma de financiamiento de los bienes públicos puros, admite sin embargo una excepción en el caso de los llamados “bienes públicos locales”, los cuales constituyen el pilar básico de la DF. Estos poseen dos diferencias centrales con los bienes públicos puros. La primera es que si bien sigue no habiendo rivalidad en el uso de los mismos, ellos están sujetos a potenciales costos de congestión por parte de quienes los usan. La segunda es que sí pueden ser excluidos de su consumo quienes no pagan. Si reconocemos la existencia de tales bienes como un elemento necesario en el logro de una asignación Pareto eficiente de recursos, habremos también reconocido la necesidad de que el nivel de gobierno que los administra tenga presupuesto propio y autonomía para ejercer decisiones de gasto en el ámbito de su competencia.

La analogía entre los mercados de bienes privados y los bienes públicos locales supone redefinir el problema general antes referido en dos ámbitos básicos. Uno de ellos es el hecho de que existen ciertos bienes públicos cuyo grado de exclusión en el consumo se encuentra ligado a la cercanía geográfica de los potenciales beneficiarios con el proveedor de dicho bien. Una importante aproximación a este caso fue presentada en el conocido modelo de Tiebout (1956), el cual distingue

acertadamente entre los bienes públicos puros definidos por Samuelson, y aquellos bienes públicos locales, que por su naturaleza y tal como su propio nombre lo indica, generan beneficios en un área geográfica limitada, la cual corresponde a un segmento acotado del territorio nacional. Tal puede ser el caso de la educación pública local, la infraestructura vehicular, el alumbrado público, la recolección de basura y toda la amplia variedad de servicios públicos típicamente administrados por los niveles inferiores de gobierno. En todo este rango de servicios, los residentes de una comunidad local son los principales beneficiarios.

Un segundo elemento que debemos considerar para diferenciar los bienes públicos nacionales de los bienes públicos locales, es el hecho de que en los primeros el consumidor no tiene opción alguna que no sea el proceso político para expresar sus preferencias. En los bienes públicos locales, en cambio, la posibilidad de que los residentes –y potenciales contribuyentes– migren entre jurisdicciones actúa como un elemento facilitador de la competencia entre las mismas, las cuales tratarán de ofrecer la mejor combinación posible de precio y calidad en sus servicios. El precio será la suma del cobro por estos servicios, más los impuestos locales que estos residentes deberán pagar a cambio de vivir en dicha comunidad.

De lo anterior se sigue que si cada jurisdicción actúa independientemente de las demás, de la misma forma en que lo hace un productor de bienes privados en un mercado competitivo, cada “productor” (o jurisdicción subnacional) optimizará la combinación de servicios proveídos, así como los impuestos y tarifas cobradas. Habrá por consiguiente una industria de bienes públicos locales, constituida por el conjunto de jurisdicciones locales que compiten entre sí. El resultado colectivo será óptimo, pues todos los oferentes estarán –independientemente– comprometidos en el esfuerzo de servir a su comunidad de la mejor forma posible. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que mientras mayor sea el margen de maniobra de los gobiernos locales, mayor será asimismo la competencia entre jurisdicciones y por lo tanto mejor también el servicio prestado a los residentes.

Otro aspecto que se desprende del modelo de Tiebout es que la competencia entre jurisdicciones conlleva la potencial especialización de estas en tipos diferentes de residentes. Habrá gobiernos locales cuyo tipo específico de servicio esté muy centrado en los requerimientos de familias jóvenes con niños. Habrá otros mayoritariamente habitados por residentes de la tercera edad, en los cuales este segmento de la población recibirá los mayores beneficios. Los habrá también aquellos orientados hacia actividades productivas, las cuales podrán beneficiarse de menores impuestos a las utilidades, mejores servicios relacionados e infraestructura apropiada para tal efecto. El modelo de Tiebout suscribe plenamente los dos supuestos distintivos de la primera generación de modelos de DF (ver Cap. 2). Vale decir, asume que el gobierno es un dictador benevolente y que no existen externalidades entre jurisdicciones. Sin embargo, un supuesto vital que se agrega es el de ausencia de costos de movilidad entre jurisdicciones. Ello es de vital importancia, puesto que sobre dicho supuesto descansa la factibilidad de que los residentes elijan su jurisdicción libremente.

Puede señalarse que la “teoría de los clubes” desarrollada por Buchanan (1965) constituye un antecedente analítico estrechamente vinculado a la hipótesis de Tiebout (ver Cap. 7). Plantea Buchanan que teniendo los individuos preferencias diversas en cuanto a las características de aquellos bienes públicos idealmente proveídos por su comunidad, habrá factores de costo inherentes al tipo de bien público local en cuestión, que inducirán diferencias en cuanto al tamaño de cada comunidad local (club) y al conjunto de otras características propias de dicho bien. En particular, el modelo de Buchanan presume que el costo total de la provisión del bien colectivo posee un importante componente de costo fijo, motivo por el cual el costo por habitante irá disminuyendo conforme más individuos se integren al club. Por otro lado, a mayor número de socios, mayor será también la congestión entre ellos. De lo anterior se sigue que el número óptimo de miembros será el resultado de un equilibrio entre los beneficios de financiar el bien colectivo entre más contribuyentes y los costos de congestión emanados de un club con más integrantes. Inevitablemente, el concepto de club así entendido tiende a confundirse con la idea de club privado, concebido para promover el contacto

entre individuos de similares características. Esto puede ser el caso de un tradicional club deportivo, un partido político o cualquier otra forma de club social. Si bien la idea de Buchanan sirve de marco para comprender también la génesis de dichas formas de asociación, el modelo en cuestión ofrece una alternativa concreta de racionalizar el problema de la revelación de preferencias, toda vez que los individuos pueden migrar entre clubes en la medida que las condiciones prevalecientes en su club de residencia no se ajusten a su particular estructura de preferencias. Aun cuando muchos de los beneficios locales estarán igualmente disponibles para quienes son no residentes, debe entenderse que por razones de distancia física, o incluso por impedimento explícito al acceso de personas no pertenecientes al club, los bienes públicos locales admiten la posibilidad de exclusión en el consumo.

El modelo de Hirschman

Inserto también en la hipótesis de que la revelación de preferencias puede manifestarse eficientemente por un mecanismo alternativo al mercado, Hirschman (1970) plantea su conocido modelo del “voto con el pie”. La cuestión central sigue siendo el grado de orientación a la comunidad susceptible de observar en la provisión de un servicio por parte del gobierno local. Entenderemos que dicho grado será a su vez el fruto de la capacidad que esta misma comunidad tenga de exigir resultados por parte de sus representantes, penalizando las acciones incorrectas y/o premiando a los representantes que exhiban un buen desempeño. La cuestión central es cómo podemos exigir rendición de cuentas a las autoridades. Habría dos caminos alternativos –y usualmente excluyentes– para alcanzar este objetivo. Uno de ellos es la implementación de mecanismos de control social sobre el desempeño de los proveedores. En la concepción de Hirschman, la profundidad con que opera esta forma de control depende de la capacidad de expresar con la voz (“voice”), las demandas de la comunidad. En el mercado de bienes privados, lo anterior supone asignar un papel primordial a las asociaciones de consumidores y al papel regulador del Estado sobre la calidad y funcionamiento de los oferentes.

En la esfera de los servicios públicos, mayor grado de voice está asociado a un ejercicio fuerte de organismos públicos de fiscalización, a la existencia de normas que regulen y condicionen la acción de los proveedores y, consecuentemente, a un menor grado de autonomía de estos últimos frente a sus clientes. Así entendida, la concesión de voice suele ser propugnada por quienes no confían –o confían poco– en el mercado como asignador eficiente de los recursos. Una opción en la dirección opuesta es el uso del voto con el pie, o mecanismo de exit. En el marco de esta alternativa los proveedores deben competir por sus clientes, siendo premiados por estos en la medida que sean ejecutores eficientes de su función. El interés de este mecanismo radica en la confianza puesta en que los mismos usuarios, por la vía de su propia elección en beneficio de un proveedor específico, serán capaces de distinguir un buen servicio de uno malo. Un aspecto crucial de esta opción es el grado de movilidad de los usuarios entre proveedores alternativos, o planteado en otros términos, la capacidad de desplazamiento de los individuos entre las opciones disponibles. Dicho aspecto del problema descansa críticamente en los llamados “costos de transacción” inherentes al abandono de un proveedor ineficiente en beneficio de uno mejor. Si el contrato pactado entre el usuario y el productor puede deshacerse y volver a realizarse con otro productor sin dificultad alguna, el costo de transacción será igual a cero, pudiendo así funcionar el mecanismo de salida (“exit”) eficientemente.

El modelo de Brennan y Buchanan

Otro enfoque que hace uso de los méritos asociados a la potencial movilidad territorial de los residentes como base argumental en favor de la DF, es aquel popularizado por Brennan y Buchanan (1980) en el marco de la escuela de la elección pública. La premisa básica de este enfoque es que el gobierno actúa de hecho como una maquinaria generadora de rentas en beneficio de quienes lo administran. Esto se manifiesta en la forma de una carga tributaria excesiva, fruto a su vez de la capacidad del gobierno central de actuar monopolícamente en su papel de recolector de impuestos. El resultado será un tamaño del Estado por encima del óptimo. Al igual que en un mercado de bienes privados, solo la competencia entre jurisdicciones puede reducir o eventualmente eliminar dichas

rentas (tributos en exceso), optimizando el tamaño del gobierno e induciendo una solución colectiva superior. Esta será el resultado de un menor poder de cobrar impuestos por parte de los niveles descentralizados de gobierno, los cuales tienen que competir por los potenciales contribuyentes, ofreciendo combinaciones más atractivas en calidad, cantidad y costo (impuestos) de los bienes públicos locales.

La propuesta de Brennan y Buchanan es conducente a un simple y nítido corolario, cual es el hecho de que a mayor descentralización, menor será el tamaño del Estado. La referida hipótesis ha sido puesta a prueba en numerosos trabajos empíricos, con inciertos resultados. Una faceta interesante de la hipótesis referida es que ella se inscribe en la lógica de la nueva economía institucional, en virtud de la cual las normas (instituciones) deben contemplar formas de control sobre el propio Estado, con miras a evitar que este se aproveche de su poder en beneficio de la burocracia estatal y en desmedro de los contribuyentes. Se sigue de lo anterior que un arreglo constitucional que delegue funciones y competencias en los niveles descentralizados de gobierno, sea por la vía de la propia Constitución o a través de normas específicas sobre el particular, reduce el potencial de explotación del “leviatán”, y cambia la estructura de incentivos del aparato público en favor de los intereses de la comunidad.

1.2.3. Los incentivos de la burocracia estatal

Las cuatro similitudes entre la DF y una estructura competitiva según Tirole

Un enfoque teórico alternativo en favor de la DF está basado en la apropiada identificación de la estructura de incentivos de que es objeto la burocracia estatal según el grado de descentralización del gobierno en cuestión. Toda vez que la DF puede ser concebida como una forma de “privatizar” algunas de las funciones del Estado en favor de los niveles descentralizados de gobierno, puede argumentarse que las similitudes entre el funcionamiento de una estructura descentralizada de gobierno y la dinámica propia de una industria competitiva exceden el solo beneficio del voto con el pie. La descentralización provocará también cambios significativos en la estructura de incentivos de la burocracia estatal, la cual se expresa tanto a nivel político como también en el ámbito de la propia gestión.

Siguiendo a Tirole (1994), cuatro similitudes básicas entre un gobierno descentralizado y una estructura competitiva pueden ser identificadas. Primero, debe considerarse que a diferencia del Estado, las compañías privadas tienen un claro mandato por parte de los propietarios. Este consiste en maximizar el valor de la empresa, lo cual equivale a la maximización de utilidades. Por su parte, el gobierno central tiene múltiples metas y ninguna de ellas es claramente más importante que las otras. En la medida que las jurisdicciones locales se vuelven más especializadas en la producción de un espectro relativamente estrecho de servicios públicos locales, la DF provee una oportunidad de reproducir a nivel del gobierno una estructura organizativa que opera en forma similar a la estructura privada de organización. Vale decir, cada gobierno local, encargado de funciones específicas fácilmente identificables por los ciudadanos, permite un control más cercano de la sociedad civil sobre los gobernantes.

Un beneficio aún más claro de la DF puede encontrarse en el segundo punto mencionado por Tirole. Este dice relación con la competencia entre jurisdicciones, la cual será vigorizada en la medida que mayor sea la autonomía entre jurisdicciones. Una vez más, esto profundiza las similitudes de la DF con la estructura de un mercado competitivo. Tirole señala que “...puede haber competencia explícita entre organizaciones de gobierno, así como puede haberla entre ciudades o Estados” (Tirole, 1994: 5). Cabe indicar que en el tema que nos ocupa, los beneficios y potenciales efectos de dicha competencia han sido el foco central de una profusa literatura teórica. Más específicamente, la argumentación según la cual es siempre factible potenciar la calidad de los servicios entregados por medio de garantizar al usuario alguna capacidad de abandonar a los proveedores deficientes para irse con aquellos que ofrecen mejores condiciones de precio y calidad (Hirschman, 1970) provee un marco teórico que apunta en la misma dirección.

La tercera similitud puede encontrarse en lo que Tirole llama el problema de “la heterogeneidad en las preferencias de los agentes”. Dado que los gobiernos descentralizados están comprometidos con la administración de los problemas y necesidades de la comunidad local en sus diversas formas, ellos están menos expuestos, vis a vis el gobierno central, a cambios bruscos e impredecibles en las preferencias del público local. Es muy probable que los votantes al interior de cada gobierno local tengan preferencias muy estables en torno a temas tales como el alumbrado público, recolección de basura, seguridad ciudadana, educación, salud primaria, etc. Esto contrasta con la probabilidad cierta de que el gobierno central se enfrente a un conjunto más inestable de preferencias en el ámbito de la defensa nacional, inflación, desempleo, políticas sociales, etc. Dichos tópicos estarán inevitablemente contaminados con factores ideológicos y político-contingentes, los cuales llevan a ciclos en las preferencias del electorado, y por lo tanto en el mandato de quienes ejecutan las políticas de gobierno. Una vez más, esto nos acerca al símil de la DF con la competencia entre firmas privadas, las cuales maximizan utilidades en el marco de la producción de bienes y servicios que atienden demandas permanentes de la población, tales como vivienda, alimentación, indumentaria, etc. Al igual que en el caso de los gobiernos locales (estadales, provinciales), y no obstante la influencia de la moda y de los cambios tecnológicos, la esencia de tales bienes y servicios es más estable en el tiempo respecto del amplio y complejo espectro de bienes públicos de alcance nacional típicamente producidos por el nivel central de gobierno.

La cuarta similitud se basa en lo que podríamos denominar los beneficios de “la representación apropiada y la dispersión de la propiedad”. A diferencia de una firma privada, donde el directorio desempeña un papel a nombre de los propietarios (accionistas), los funcionarios de gobierno poseen una conexión vaga e imperfecta con los grupos representativos del interés común. Si bien los partidos políticos están llamados a cumplir este papel, sus incentivos suelen diferir de las preferencias de la comunidad. El paralelo con la DF es fruto del grado de rendición de cuentas a que están expuestos los representantes locales en el desempeño de sus funciones. Se ha argumentado que la descentralización (genéricamente definida) puede tener importantes ventajas en el grado de control de los votantes sobre sus representantes. El mismo problema puede ser referido en el marco del conocido modelo del “principal -agente”. Mientras que el principal (votante mediano / sociedad civil) ha favorecido una opción política encarnada en un gobierno específico (agente), este mismo votante tiene escasos e imperfectos mecanismos para exigir el cumplimiento de este mandato a nivel del gobierno general. Este mismo control es sin embargo más fácilmente “enforzable”¹ a nivel local, ámbito en el cual los alcances de la función de gobierno son más nítidamente observados y el control directo de la ciudadanía se puede ejercer con más fuerza.

El argumento de la innovación

El debate académico norteamericano sobre federalismo ha elaborado un interesante argumento en favor de la descentralización. Este se basa en la hipótesis de que la autonomía fiscal y administrativa a nivel local y/o estadual (provincial) tiende a promover políticas públicas más innovadoras en sus respectivos ámbitos de competencia. En el caso de un Estado Federal, Rose-Ackerman (1980) distingue tres canales a través de los cuales dicha estructura institucional, que en términos genéricos puede concebirse como el caso extremo de DF², podrá efectivamente inducir un mayor grado de innovación.

El primero dice relación con los beneficios que los políticos pueden derivar de su gestión a nivel local (estadual/provincial), en la medida en que esta sea vista como reflejo de sus potencialidades en esferas superiores de gobierno. Dicho beneficio es un incentivo en favor de políticas públicas más riesgosas y de mayor retorno en la esfera electoral. El segundo canal es que el mismo incentivo señalado tenderá a estimular la competencia entre políticos a nivel local, lo cual hará que la coalición gobernante se sienta menos segura respecto de su reelección, estimulando una vez más la implementación de políticas innovadoras y por lo tanto riesgosas. Finalmente, mayor autonomía en la administración local (provincial/estadual), sumada a la factibilidad de acceder a la representación

política de los niveles superiores de gobierno, es en sí misma una oportunidad para los políticos y para la propia burocracia local de desarrollar proyectos innovadores que también puedan ser de beneficio para otras jurisdicciones. En el marco de la llamada teoría del crecimiento endógeno, la innovación puede tener un impacto directo sobre el crecimiento. Más allá de la mejora en asignación de recursos atribuible a la DF, esta puede afectar positivamente el crecimiento económico por la vía de potenciar la innovación, mejorando así la productividad de los factores.

El equilibrio presupuestario

Cuando lo que está en juego es la implementación de compromisos consistentes y creíbles por parte de la autoridad política, evitando por esa vía el sobreendeudamiento y el desequilibrio fiscal de los niveles descentralizados de gobierno, la experiencia norteamericana ha inspirado un atractivo argumento a favor de una efectiva DF. Dado que en EE.UU. no existen las mismas transferencias entre estados, y que ni el gobierno federal ni el estadual garantizan el apoyo financiero a los estados y/o a los gobiernos locales que exhiben sobreendeudamiento, los niveles descentralizados de gobierno están restringidos en sus posibilidades de gastar más allá de sus medios. En el caso de EE.UU., los papeles de deuda de los niveles descentralizados de gobierno son valorados en el mercado, y las jurisdicciones irresponsables en el manejo fiscal son penalizadas con precios más bajos de dichos papeles, y/o una tasa de interés más alta para el acceso al crédito (ver cap. 6). Lo anterior supone que tanto los estados (provincias) como los gobiernos locales estarán sometidos a una disciplina de mercado en el manejo de sus finanzas, hecho que los fuerza a mantener un comportamiento responsable en materia de gasto (McKinnon, 1997).

Si bien este argumento, conocido en la literatura como “la restricción presupuestaria dura”, descansa en la experiencia del federalismo fiscal norteamericano, es evidente que no todas las naciones federales poseen igual desempeño en lo que a disciplina fiscal se refiere. La clave parece estar en el diseño de sus instituciones, y en la capacidad del estado de hacerlas cumplir. Al fin de cuentas, la validación de la política monetaria ante situaciones de exceso de demanda a nivel agregado, o la acción del gobierno central como garante de las finanzas subnacionales, constituyen incentivos evidentes al exceso de gasto y al sobreendeudamiento.

1.3. LOS POTENCIALES EFECTOS NEGATIVOS DE LA descentralización

1.3.1. Límites de la analogía entre el mercado y la descentralización

Un primer e importante conjunto de críticas dice relación con las debilidades inherentes a la DF entendida en la óptica del modelo de Tiebout, y más genéricamente, con la visión de que la interacción entre jurisdicciones independientes puede racionalizarse en el mismo contexto analítico de un mercado competitivo. Aunque el modelo referido ha sido el blanco de un extenso debate teórico en torno a las condiciones óptimas subyacentes, a continuación se mencionan los tres puntos de mayor alcance práctico sobre la materia.

El problema de la información

La primera limitación dice relación con lo que podríamos llamar “el problema de la información”. De la misma forma que en un mercado de bienes privados, la factibilidad de que la descentralización genere beneficios derivados de la competencia entre jurisdicciones exige identificar los canales a través de los cuales se disemina la información relevante entre los residentes efectivos y potenciales para los efectos de penalizar a los competidores (jurisdicciones) menos eficientes y premiar a los más eficientes. Si tal información no estuviese disponible, el mecanismo de competencia entre jurisdicciones jerárquicamente equivalentes estaría sujeto a una “falla”, que pondría en juego las conclusiones de Tiebout. Una salida al problema consiste en suponer que la oposición política al gobierno en ejercicio y/o los medios de comunicación son capaces de generar y proveer información igualmente oportuna y precisa en torno al desempeño de todos los niveles de gobierno. Alternativamente, puede también suponerse que en un contexto de múltiples gobiernos locales y estaduales (provinciales), la existencia de una jurisdicción de referencia –o “benchmark”– con la cual los residentes puedan comparar el desempeño de su propia comunidad constituye una solución

posible a esta aparente dificultad teórica (Salmon, 1987). En esta lógica, incluso en el evento de que los residentes no dispongan de la capacidad de informarse sobre los costos y los beneficios de vivir en cada distinta comunidad a la cual puedan migrar, ellos sí tendrán un modelo de referencia considerado como óptimo en el contexto de la realidad nacional.

La factibilidad de ejercer el voto con el pie

Aun si el problema de la información no fuese relevante, una segunda dificultad de la analogía referida dice relación con la factibilidad práctica de “elegir” una jurisdicción en base a los méritos de una buena relación precio (impuestos locales) versus calidad de los servicios públicos. Un problema clave en este debate es el hecho de si la migración de individuos entre jurisdicciones es realmente sensible a los beneficios netos implícitos en la combinación de bienes, servicios e impuestos locales ofrecidos por cada jurisdicción, o si tales decisiones son más bien fruto de factores familiares y culturales ajenos al potencial aprovechamiento de servicios públicos locales eficientes y de bajo costo (Donahue, 1997). Incluso si convenimos en la hipótesis de que tal movilidad es baja, se puede argumentar que aquello realmente valorado por los contribuyentes es el beneficio neto de vivir en una determinada jurisdicción. Si este fuera el caso, todos los beneficios y costos, incluidas las dificultades de adaptación propias de la migración, serán integralmente evaluados por quienes consideran la posibilidad de ejercer su voto con el pie. En la medida que los individuos atribuyan algún valor al buen funcionamiento de la jurisdicción en la cual residen, este mecanismo continuará siendo un incentivo para que los niveles descentralizados de gobierno operen eficientemente. Cabe señalar, sin embargo, que la ausencia de movilidad no anula los beneficios de la descentralización. Tal como Oates (2008) lo señala explícitamente, la sola posibilidad de que la descentralización permita ajustar las decisiones de gasto público en función de las demandas locales, constituye un beneficio independiente de aquel potencialmente alcanzable por la vía del voto con el pie.

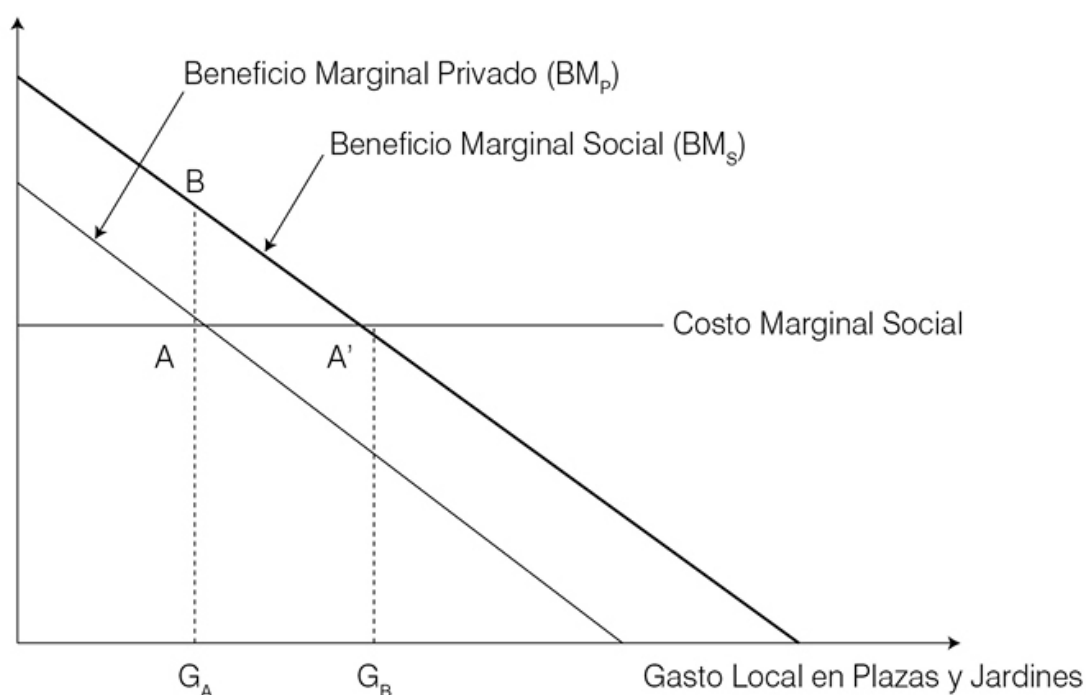
Bajo el supuesto de que individuos con ingresos y preferencias heterogéneas tenderán naturalmente a agruparse en “clubes” o comunidades de residentes con características similares, las cuales operan como las firmas individuales en una industria competitiva, dos problemas básicos podrían enfrentarse. El primero es que lo anterior requiere la libre entrada de nuevas comunidades sin obstáculo alguno, de igual forma que las firmas ingresan y se retiran de una industria competitiva de bienes privados. Dicha condición podría no ser factible aun en países en que las normas legales vigentes son más permisivas en este aspecto. La creación de nuevas comunidades constituye usualmente un proceso más lento y difícil que la mera creación de nuevas firmas productoras de bienes privados. Sin embargo, aun si este no fuera el caso, nos enfrentaremos a un segundo obstáculo, el cual es inherente a la creación de muchas firmas. En un mundo de numerosos individuos con preferencias y características diversas, probablemente habrá grupos que no obstante su tendencia a juntarse en comunidades que se ajusten a su particular perfil de ingresos y preferencias, no llegarán a ser suficientemente numerosos como para residir en un gobierno local que pueda operar a una escala de planta eficiente. Esto es, si convenimos en que dicha eficiencia se logra cuando alcanzamos el menor costo medio por unidad producida, podría haber gobiernos locales cuyo número de residentes sea tan limitado que no permita alcanzar dicho óptimo. La inviabilidad económica de comunidades pequeñas hará que la acción del mercado sea conducente a la integración de grupos no idénticos pero similares de individuos en la misma comunidad. Esta solución nos alejará del modelo de “club” presentado en el capítulo 7, e implicará una cierta pérdida de bienestar respecto del resultado teórico de Tiebout. La factibilidad de alcanzar el óptimo definido por Tiebout dependerá por lo tanto del número de residentes con características similares susceptible de agruparse y del espectro de grupos de individuos diferentes que habiten en el territorio. A mayor diversidad de preferencias y de ingresos entre residentes, mayor será el número necesario de comunidades independientes para dar cabida a dicha diversidad.

Las externalidades entre jurisdicciones

Pero incluso si estas conraindicaciones a la DF fueran obviadas, aún persiste el hecho de que el modelo de Tiebout desconoce la posible existencia de externalidades entre jurisdicciones (ver Cap. 2). Estas pueden entorpecer severamente el funcionamiento eficiente de localidades fiscalmente independientes, llevando a una solución no cooperativa, inferior al resultado alcanzable en el marco de una decisión común centralmente adoptada.

Podemos ilustrar el problema usando como ejemplo la provisión de servicios de “parques y jardines” por parte de una jurisdicción específica. La Figura 1.1 muestra dos funciones de demanda. Una que llamaremos Beneficio Marginal Privado del parque, resultante de la utilidad generada por el servicio a los residentes locales. La otra será la función de Beneficio Marginal Social, la cual contiene la externalidad o efecto externo en beneficio de residentes ajenos a la jurisdicción proveedora de este servicio. La diferencia vertical entre ambas funciones es la magnitud de la externalidad referida. El equilibrio descentralizado será el punto GA del gráfico, puesto que nuestro gobierno local solo internalizará el efecto sobre sus propios residentes. La solución socialmente óptima será sin embargo GB, punto en el cual se igualan el costo y el beneficio marginal social.

FIGURA 1.1



Una faceta importante de este problema se refiere a sus alcances sobre la recaudación tributaria (ver Cap. 4). Dado que los contribuyentes pueden desplazarse en el territorio, cada jurisdicción estará tentada a reducir sistemáticamente los tributos locales, a fin de evitar que la base tributaria se contraiga por la vía de la migración de sus habitantes hacia localidades más baratas o de mayor beneficio neto para los residentes. Ello constituye una forma de externalidad negativa de la jurisdicción que reduce los impuestos sobre aquella que ve mermada su propia capacidad de cobrarlos. Lo anterior conducirá al fenómeno conocido como “guerra fiscal”, en virtud del cual seremos espectadores de una reducción generalizada de los impuestos a nivel nacional por debajo del óptimo social. El mismo argumento que en la visión de Brennan y Buchanan puede ser una situación “óptima”, puede interpretarse como una debilidad de la DF, en la medida en que esta es conducente a una reducción indebida de la carga tributaria (Gordon, 1983) y a una provisión de bienes públicos locales por debajo del óptimo (Oates, 1972; Zodrow y Mieszkowski, 1986).

Otro ejemplo clásico en esta línea es el caso de las políticas redistributivas (también llamadas “sociales”) desarrolladas por el Estado, tales como la promoción del empleo, la entrega de ayudas para la vivienda, la educación y la salud pública. Muy probablemente, estas afectarán también el bienestar potencial de quienes residen en comunidades vecinas, estimulando la migración hacia las jurisdicciones más generosas, y desincentivando así el esfuerzo fiscal de cada jurisdicción por separado. Dado que el gobierno subnacional democráticamente elegido es solo representativo de sus residentes, los beneficios emanados del gasto en –por ejemplo– educación realizados en A que recaigan en individuos ajenos a la comunidad no serán internalizados por quienes viven en A. En esta medida, el gobierno local en A se verá desincentivado a gastar en educación si es que tales externalidades son significativas. De lo anterior se sigue que mientras mayor sea la magnitud de las externalidades referidas, menor será también el gasto en educación de cada jurisdicción. Si todos los gobiernos locales actúan con la misma lógica, el resultado colectivo de todas las comunidades juntas será un nivel de gasto en educación inferior al que la sociedad toda desearía tener a nivel nacional.

El ejemplo anterior es fácilmente extensible al caso de las externalidades negativas. La contaminación del aire producida por fuentes fijas –o móviles– al interior de una determinada comunidad podría afectar negativamente el bienestar de quienes residen en comunas aledañas. Si tales efectos externos no son internalizados por quienes los producen, la comunidad A hará pocos esfuerzos por optimizar la magnitud de tales externalidades, induciendo una situación subóptima desde el punto de vista social. Este ejemplo es también aplicable al conjunto de los bienes públicos mundiales, que la propia globalización económica y la creciente integración cultural de la sociedad contemporánea han hecho más visibles y relevantes. Cuestiones centrales en este dilema son, entre otros, cómo abordar la problemática del calentamiento global, la mantención de la paz mundial, la extinción de ciertas especies y, por qué no, el logro de objetivos de alcance planetario que exceden la capacidad de un solo país, tales como el combate a la pobreza y la promoción de valores como la democracia y la equidad. Ciertamente que en todos estos casos hay importantes externalidades entre países, que solo una instancia mundial de coordinación puede abordar debidamente.

No obstante que en ambos casos una solución cooperativa del tipo concebida por Coase puede –teóricamente– resolver este problema, los costos de transacción envueltos en ella pueden llegar a ser aun más restrictivos que el propio modelo de Tiebout (Inman and Rubinfeld, 1997b). En un preclaro resumen de la literatura sobre el tema, Oates (1999) reflexiona sobre el potencial conflicto entre los beneficios de la competencia fiscal entre jurisdicciones, por una parte, y la necesidad de introducir criterios de armonización con miras a neutralizar la carrera hacia una carga tributaria subóptima, por la otra. El establecimiento de los referidos criterios ha sido la respuesta más común ante la eventualidad de una guerra fiscal. Esta ha sido por ejemplo la experiencia en Europa en la esfera ambiental, o la definición de una tasa tributaria mínima aceptable en el caso de las provincias canadienses. De no mediar dichos acuerdos, las normas ambientales tienden a relajarse en forma sistemática, a fin de que cierto tipo de industrias sea atraído hacia zonas con una regulación menos severa.

1.3.2. Otras potenciales debilidades de la descentralización

El peligro de una “restricción presupuestaria blanda”

Una línea argumental alternativa pone de relieve los efectos indeseados de la DF sobre la coordinación de la política fiscal y la eventual inconsistencia entre los objetivos nacionales y subnacionales (Terminassian, 1997). Variados son los ángulos de análisis susceptibles de utilizar en la comprensión de este problema (ver Cap. 6). Cierta literatura ha puesto en el debate las consecuencias adversas sobre el equilibrio presupuestario, derivado de lo que puede interpretarse como un típico problema “de agencia”, en virtud del cual los agentes (nivel subnacional de gobierno) gastan en exceso –respecto del óptimo social–, bajo el supuesto de que su solvencia financiera está protegida por un seguro implícito del gobierno central.

Alternativamente, el mismo problema puede racionalizarse como el fruto de las externalidades negativas provocadas sobre el resto del sistema por parte de aquellas jurisdicciones con un manejo fiscal irresponsable, las cuales presionan por el rescate (“bail out”) financiero del nivel central. Si este fuera el caso, la DF impediría la debida internalización de las externalidades negativas provocadas por tales jurisdicciones, reproduciendo una “falla” de mercado en el marco del financiamiento de los bienes y servicios proveídos a nivel subnacional. El mismo fenómeno es también potencialmente atribuible a la existencia de recursos de propiedad común bajo la forma de tributos recaudados por el gobierno central (federal) y/o fondos de estabilización centralmente administrados, con cargo a los cuales pueden financiarse los gastos subnacionales. La reciente experiencia de la Zona Euro y el activo debate en torno a las medidas necesarias para reparar el daño causado a la credibilidad de la moneda única representan un dramático ejemplo de cómo la debilidad de las instituciones que definen responsabilidades entre los países miembros de la comunidad puede hacer peligrar la propia existencia de la unión monetaria europea.

El contraargumento al punto anterior se encuentra en las condiciones necesarias para alcanzar el llamado “federalismo preservador del mercado” (Weingast, 1995, 2009). Este exige el desarrollo de normas “genuinamente” federales o descentralizadoras, las cuales –stricto sensu– permiten definir claramente los “derechos de propiedad” sobre los recursos pertenecientes al gobierno central (federación) versus aquellos del nivel subnacional, pero que a la vez garanticen la libre movilidad entre jurisdicciones y limiten el poder del gobierno central sobre los gobiernos subnacionales. Esto permite a su vez delimitar en forma precisa las responsabilidades financieras de cada nivel de gobierno, lo cual fortalece el grado de rendición de cuentas de las autoridades. La falta de claridad sobre la “propiedad” de los recursos diluye la responsabilidad de quienes están a cargo de administrarlos y genera incentivos perversos en las decisiones de gasto. Los importantes problemas fiscales acaecidos en países como Argentina en los 80s y Brasil en los 90s, versus la relativa estabilidad fiscal de naciones federales ricas tales como Estados Unidos, Alemania y Canadá, tendrían su explicación en los factores antes mencionados, y serían una lección para toda forma de descentralización. Entre las naciones unitarias, una experiencia en esta dirección fue la imposición del llamado “poll tax” en el Reino Unido entre 1979 y 1980 (Cap. 4), el cual fue originalmente justificado en razón de la escasa vinculación entre los gastos y los ingresos del nivel local de gobierno.

El problema de la captura de la élite

Diversos autores han indagado sobre los peligros de lo que se conoce como la “captura de la élite”, expresada esta en el usufructo indebido, por parte de grupos organizados, de la acción del Estado. Se argumenta que en un contexto de gran descentralización, la propia acción del Estado puede ser usada en beneficio de intereses privados que no representan las demandas colectivas. La excesiva cercanía de tales intereses respecto de las autoridades locales (Prud’homme, 1995), y/o la presión de grupos organizados para desplazar hacia otros segmentos de la sociedad el costo de un ajuste fiscal cuando este resulta necesario (Olson, 1993), puede constituirse en un problema visible y significativo en un escenario muy descentralizado. La circunstancia anterior se ve potencialmente agravada en el caso de naciones en vías de desarrollo, en las cuales –tal como el propio Prud’homme (1995) lo señala– suele no haber una sólida democracia representativa a nivel local, que permita identificar fielmente los intereses de la comunidad. Esta normalmente está contaminada con prácticas de clientelismo político, abuso de poder por parte de comunidades étnicas y/o agrupaciones gremiales, las cuales pueden potenciarse a nivel local. El mayor “poder” relativo de los funcionarios del gobierno central podría constituir una suerte de blindaje respecto de tales prácticas.

La potencial pérdida de economías de escala

Oates (1985), entre otros, ha promovido la hipótesis de que al menos potencialmente la DF podría resultar en una pérdida de economías de escala en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, con el consiguiente aumento de costos para los contribuyentes, comparado con los costos de los mismos servicios bajo un régimen centralizado. Autores como Bennett (1994)

han complementado esta hipótesis señalando que el tema de las economías de escala es de especial relevancia en la provisión de servicios sociales básicos típicamente vinculados al papel ejercido por el Estado de Bienestar en la etapa inicial del desarrollo. En la literatura tradicional sobre el particular fue ampliamente propugnada la idea de que tal desarrollo requiere un gran esfuerzo fiscal para suplir la carencia de infraestructura física necesaria, circunstancia que conduce inevitablemente a conceder un papel importante al gobierno central. Cabe suponer que los bienes públicos requeridos para tal efecto, tales como represas hidroeléctricas, construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, etc., poseen significativos costos fijos que hacen más eficiente su provisión a través del gobierno central.

No obstante la hipótesis según la cual sería necesario “un gran empujón” como requisito necesario en el camino al desarrollo (Letelier, 2003), parece bastante evidente que ciertos servicios públicos claves para el funcionamiento del Estado moderno, tales como la salud pública y/o la misma recaudación tributaria, están expuestos al mismo fenómeno. En el primer caso, la implementación de programas nacionales de salud parece contraponerse con una descentralización excesiva. En el segundo, tanto la identificación como el mismo control sobre los contribuyentes pueden volverse muy costosos si la recaudación es administrada desde el nivel subnacional. Desde la perspectiva teórica, es razonable suponer que las deseconomías de escala de la descentralización serán diferentes, según la función específica del Estado de la cual hablamos (Letelier y Sáez, 2012). En términos empíricos, existe evidencia destinada a cuantificar en forma razonablemente precisa el tamaño de planta óptimo a nivel de cada distinta función de gobierno (Fox y Gurley, 2006). Estudios realizados con datos para Estados Unidos indican que el tamaño óptimo para un distrito escolar se ubica entre 3.500 y 6.000 estudiantes, siendo esta cifra aquella que minimiza el costo total por estudiante. En el caso de la provisión de agua potable, el mismo autor señala que el tamaño óptimo del distrito depende críticamente de la densidad poblacional y la cercanía con la fuente de origen del recurso. En cuanto al tamaño del gobierno local, ampliamente definido, los beneficios de un mayor grado de consolidación de funciones dependen no solo de las economías de escala, sino también de las economías de “ámbito” generadas a partir de una provisión más amplia de servicios públicos. Este fenómeno se ha encontrado entre los servicios de policía y bomberos. La literatura empírica sobre el particular no es sin embargo clara y concluyente.

Capacidad técnica de los funcionarios públicos locales

La provisión eficiente de servicios públicos locales puede verse también afectada por la escasez de un determinado tipo de insumo. Este puede ser el caso de la capacidad técnica de los funcionarios públicos locales respecto de los funcionarios de rango equivalente en el nivel central de gobierno. Cabe al menos suponer que, probablemente, el acceso a información actualizada sobre temas relevantes para la gestión del gobierno, será inicialmente más expedito para los niveles superiores de gobierno, antes que para los niveles descentralizados. (Martin and Lewis, 1958; Prud'homme, 1995). Nótese que este obstáculo constituye sin duda el impedimento más fuerte para la descentralización en países pobres. Aun cuando los beneficios de una gestión descentralizada conforme a las recomendaciones basadas en la experiencia internacional y en la literatura relevante, los costos de una transición hacia un esquema de mayores competencias fiscales de los gobiernos locales y estatales (provinciales) pueden implicar un riesgo no despreciable en un marco de instituciones frágiles y baja capacidad operativa general del Estado.

Sin embargo, el argumento antes referido puede impugnarse sobre la base de que la baja capacitación de los funcionarios locales es un resultado endógeno inherente a la misma centralización institucional del sistema, pudiendo ser revertido automáticamente con más descentralización. En otras palabras, si la misma asignación de funciones entre niveles de gobierno concediera más competencias a los niveles descentralizados, ello conduciría automáticamente a una distribución territorialmente más equitativa de las capacidades, y por lo tanto a menos concentración de talentos en zonas urbanas específicas. Una reflexión de interés acerca de este mismo punto es si el cambio de marco institucional es suficiente, o si se requiere también un esfuerzo masivo de inversión en infraestructura pública que

facilite una distribución más equitativa del PIB en el territorio (Letelier, 2009). Si este fuera el caso, la opción descentralizadora supone un amplio consenso político en torno al uso de los recursos públicos, lo cual tiene un cierto parecido a la hipótesis del “gran empujón” mencionada más arriba. La cuestión central es, por lo tanto, si el “votante mediano” (VM)³ está dispuesto a un cambio tan radical.

Los costos de administrar un sistema descentralizado

Ya hemos visto que en la economía política del problema existe un trade off –o conflicto– entre los costos emanados de la centralización versus aquellos inherentes a la descentralización. Existe sin embargo otro tipo de costos, respecto de los cuales Oates hace explícita omisión –suponiendo que no existen– a fin de preservar el carácter referencial del llamado teorema de la DF (Cap. 2). Este es el costo de administrar un sistema descentralizado.

Si convenimos en que las externalidades ya referidas estarán inevitablemente presentes, las jurisdicciones que se administran en forma independiente deberán coordinarse entre sí para optimizar el resultado colectivo de sus decisiones individuales. No obstante la potencial emergencia de efectos externos a cada comunidad, existen instancias de acción colectiva por parte de varias jurisdicciones actuando independientemente, en las cuales también cabe una negociación entre las partes. Este es por ejemplo el caso de la adquisición de insumos y/o la contratación de algún servicio común para varios gobiernos locales en forma simultánea. En esta categoría están el problema de la recolección de basura, la construcción de infraestructura pública de uso comunitario y otras áreas de competencia local. Este también es el caso de la exigencia de coordinación ante la necesidad de un ajuste del gasto público en el evento de una aguda crisis fiscal. ¿Cómo distribuiremos el costo del ajuste?. Ello supone negociar, y bien puede suceder que el resultado de tal negociación genere una solución no cooperativa entre las partes. La literatura económica reconoce tal dificultad como el problema de los costos de transacción, el cual será creciente según el número de jurisdicciones independientes envueltas en la negociación. Es interesante constatar que en algunos países la acción colectiva de los municipios en ciertas materias es obligatoria, como es el caso de Francia, mientras que en otros es voluntaria, como en Chile (Cap. 7). Tal diferencia puede tener grandes consecuencias sobre el poder de negociación de los gobiernos subnacionales respecto de sus proveedores u otras empresas, y por lo tanto en los costos de tales servicios para los residentes.

1.4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La DF tiene efectos positivos y negativos. Entre los primeros, se distinguen aquellos que han pretendido racionalizar la interacción entre jurisdicciones fiscalmente independientes, con la lógica de funcionamiento de un mercado competitivo. En este contexto se inscribe la hipótesis de que la descentralización mejora la información de las autoridades de gobierno, permite sustituir la elección racional de los consumidores por el “voto con el pie”, e induce cambios favorables en la estructura de incentivos de los funcionarios públicos. Si bien otros argumentos en su favor apelan a elementos específicos de la acción del Estado, tales como su capacidad de innovación en el diseño de sus políticas públicas y/o el mayor grado de rendición de cuentas de la burocracia local, ellos también se basan en factores propios del mercado como elementos favorables de la descentralización.

En el lado opuesto de la balanza, la DF puede ser impugnada en razón de argumentos que guardan una evidente similitud con las clásicas debilidades del mercado de bienes privados en su papel de asignador de recursos. La eventual existencia de externalidades entre jurisdicciones y las dificultades inherentes al voto con el pie se encuentran en esta lógica. Los costos de transacción, la carencia de competencias profesionales adecuadas a nivel subnacional y el potencial aprovechamiento de los beneficios del Estado por grupos con excesivo poder a nivel local, constituyen también elementos propios de este debate. Solo el adecuado balance entre los costos y beneficios de la DF permite explicar la decisión que los electores adopten al respecto.

CAPÍTULO 2

Tipología de los modelos teóricos sobre descentralización

2.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se aboca al recuento de los aportes teóricos que dan sustento a la descentralización como una opción Pareto superior en la organización del Estado. La secuencia de argumentos y modelos presentados reproduce la evolución histórica del tema, reconociendo una etapa inicial en los aportes del enfoque normativo de las finanzas públicas, y una etapa más reciente en el esfuerzo de incorporar elementos de economía política como la base del problema. El eje articulador del capítulo es el “Teorema de la Descentralización Fiscal” de Oates (1972), a partir del cual se ordenan los aportes teóricos posteriores. Las desviaciones respecto de los supuestos del teorema sirven de base para la presentación de modelos más completos. Cuestiones específicamente abordadas en este marco son la incorporación de externalidades entre jurisdicciones y el reconocimiento del juego político subyacente como elemento central del problema.

La sección 2.2 presenta la primera generación de modelos de descentralización. Las características básicas de los mismos y las desviaciones respecto del teorema son abordadas en la misma sección. La segunda generación de modelos es presentada en la sección 2.3, la cual a su vez incluye una breve explicación del espíritu que anima a tales modelos, más un recuento pormenorizado de los aportes más conocidos en el área.

2.2. LA PRIMERA GENERACIÓN

2.2.1. Características generales

El desarrollo teórico de la llamada “primera generación” posee al menos dos elementos distintivos básicos. El primero es el supuesto implícito de un gobierno cuyo propósito central es promover el bienestar colectivo. Esto se expresa tanto a nivel central como a nivel descentralizado. La implicancia analítica de este supuesto radica en el procedimiento de modelación teórica, toda vez que las implicancias de política surgen de comparar la optimización de una función de utilidad social que agrega las preferencias individuales de todos los individuos de la sociedad, versus la optimización –por separado– de cada jurisdicción, en cada una de las cuales radica la gestión descentralizada del Estado. Un segundo rasgo de importancia es el hecho de que, en línea con el procedimiento antes descrito, la solución centralizada inducirá un resultado común para todas las jurisdicciones, desconociendo así las preferencias específicas de cada caso.

Existen dos elementos que debemos separar en la presentación del tema. El primero es una revisión de algunos conceptos básicos que están en el centro de la referida “primera generación”. Es pertinente señalar que ciertos aportes conceptuales básicos de la referida primera generación de modelos sobre DF no fueron explícitamente concebidos en el marco del debate que nos ocupa. Este es el caso, por ejemplo, de la supuesta ventaja de información inherente a la gestión descentralizada del gasto público y/o la idea de bienes públicos locales. Muy vinculada con este mismo concepto se encuentra la idea del “voto con el pie”, la que si bien posee grandes implicancias en el diseño general de la provisión de bienes públicos, tiene un particular significado en lo que a las potenciales consecuencias de la descentralización se refiere. El segundo elemento es la presentación del Teorema de DF, el cual representa el punto central del debate en cuestión.

2.2.2. Conceptos básicos

El Teorema de la Descentralización Fiscal

Un referente obligado en el contexto de la referida “primera generación” es el conocido Teorema de la Descentralización Fiscal enunciado por Oates (1972). Sostiene este teorema que “...el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)” (Oates, 1972: 54). Dado que cualquier hipótesis al respecto exige establecer supuestos sobre el comportamiento de los niveles descentralizados de gobierno, diversas teorías pueden construirse sobre la base del teorema. En este aspecto, el teorema de Oates es una referencia útil como punto de partida en el debate. Este presume que no existen externalidades entre jurisdicciones y que no hay costos envueltos en un mayor grado de DF. Como el mismo Oates señala (Oates, 1999, 2008), probablemente el desafío menor para

el teorema se refiere al supuesto de que el nivel relevante de comparación sea un nivel uniforme de consumo en todas las jurisdicciones. El teorema enunciado debe entenderse como un referente respecto del cual el mismo Oates ha discutido su validez bajo ciertas condiciones. Es bueno volver la mirada a la analogía entre el concepto de un mercado competitivo, definido en base a un conjunto de supuestos muy restrictivos, y la validez del teorema de DF, el cual descansa también en los dos supuestos enunciados. En esencia, podríamos decir que la teoría tradicional sobre DF gira en torno a si tales dos supuestos son o no válidos.

Asumamos por un momento que tales dos supuestos en efecto se cumplen. ¿Qué nos garantiza la validez del teorema?. La respuesta descansa en la hipótesis de que el conocimiento de las demandas y problemas prácticos de los individuos solo se puede lograr en la medida que tengamos suficiente cercanía con quienes son los reales destinatarios de la acción del Estado. Bajo las condiciones señaladas, la descentralización es un camino en esa dirección. Si bien esta es la esencia del problema, los factores específicos que determinan una mejor calidad de los servicios públicos bajo un esquema de mayor descentralización pueden ser múltiples. Entre ellos se cuentan la propensión a innovar en las políticas públicas, el mayor grado de rendición de cuentas (“accountability”) de los funcionarios públicos, etc.

Una representación sintética y comprehensiva del teorema se encuentra en Lockwood (2006). Bajo el supuesto de que existen solo dos jurisdicciones (j, i), y un bien público regional g, el bienestar de la comunidad “i” (μ_i) es representado por:

$$\mu_i = \mu(g_i, g_j, \theta_i, x_i) \quad \text{Ec. 2.1}$$

Dado que puede haber externalidades entre jurisdicciones, la oferta de g de ambas regiones (g_i, g_j) debe estar presente en la función de utilidad de la jurisdicción “i” (Ec. 2.1). La variable x_i es el consumo del bien privado en i. El parámetro θ_i representa la disponibilidad a pagar por g en la jurisdicción i. La maximización de Ec.1 debe respetar la siguiente restricción presupuestaria: $x_i = X_i - \tau_i$, donde X_i es la dotación –antes de impuesto– que poseen los residentes en i, mientras que τ_i es el impuesto en i. El caso presentado en el teorema de descentralización de Oates es aquel en el cual no hay externalidades entre jurisdicciones, y las preferencias son diferentes entre jurisdicciones ($\theta_i \neq \theta_j$). Ello implica que una solución descentralizada será conducente a un valor de g diferente en cada jurisdicción, y por tanto a una solución Pareto superior respecto del caso centralizado. A contrario sensu, la solución centralizada ($g_i = g_j$) solo será Pareto superior si hay externalidades y las preferencias son idénticas entre jurisdicciones.

Las externalidades entre jurisdicciones

La ausencia de externalidades en el caso que nos ocupa posee la misma connotación que aquella asignada en el marco de los bienes privados. Hemos dicho que una de las fallas de mercado es precisamente el hecho de que parte de los beneficios (costos) del consumo o la producción no sea completamente internalizada por quienes la originan. Si racionalizamos el comportamiento de los gobiernos locales como una forma privada de acción en el plano de los bienes públicos locales, encontraremos un evidente paralelo entre la interacción entre niveles subnacionales de gobierno de jerarquía equivalente, y las externalidades entendidas como una falla del mercado de bienes privados. En la medida en que las políticas y decisiones tomadas y/o realizadas a nivel descentralizado tengan efectos (“spillovers”) –positivos o negativos– que excedan los límites de aquella jurisdicción en la cual fueron originadas, ello provocará una tendencia a que la sumatoria de las decisiones locales no coincida con el interés colectivo a nivel nacional. La solución a tal problema supone alguna forma de centralización.

En el plano internacional son muchos los ejemplos que permiten ilustrar este punto. En esencia, puede decirse que la existencia de organismos internacionales destinados a preservar la paz, promover el comercio y el desarrollo de las naciones, coordinar esfuerzos para la conservación del medio ambiente, garantizar la fluidez del sistema de pagos internacional, etc., son todas formas de centralización de ciertas políticas nacionales cuyo efecto no agota su impacto al interior del territorio definido como Estado Nación. Por ejemplo, el deterioro ambiental provocado por el uso de formas de energía o productos químicos dañinos para la calidad del aire no solo compromete el bienestar de aquel país específico en que dicha contaminación se origina, sino que produce un efecto negativo sobre todo el planeta. La preservación de la paz mundial tiene implicancias positivas que sin duda exceden el bienestar de las naciones involucradas, no solo por las consecuencias económicas de un conflicto, sino también por el costo en vidas humanas y su efecto negativo en la opinión pública mundial. La irresponsabilidad fiscal de un miembro de una federación puede poner en peligro la supervivencia de políticas comunes en la esfera monetaria y/o comercial en el conjunto de los estados (naciones) que la integran.

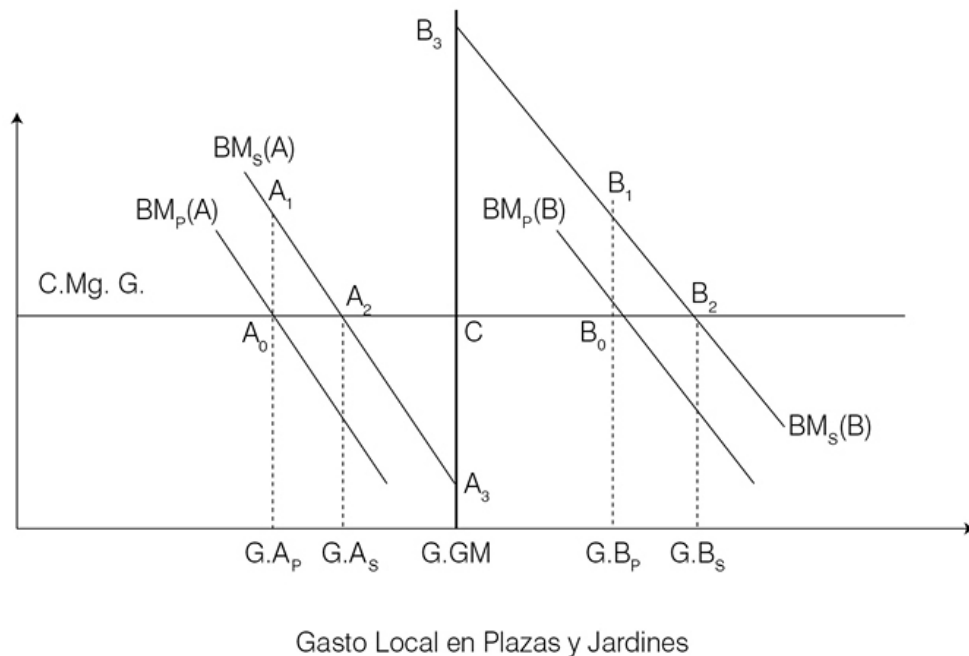
Cualquier instancia de coordinación que tenga por objetivo internalizar el efecto de tales decisiones en el marco de un organismo único –ya sea nacional o supranacional– constituye en todos estos casos un reconocimiento implícito al hecho de que la acción descentralizada de cada país actuando independientemente conducirá a un resultado subóptimo desde el punto de vista internacional. La coordinación mencionada, y la consecuente renuncia a la descentralización en su versión pura, es usualmente impugnada sobre la base de dos argumentos básicos. El primero es que, de no mediar costos implícitos en tal coordinación, el acuerdo entre gobiernos subnacionales puede alcanzarse espontáneamente. Ello es la esencia del llamado “Teorema de Coase”. No sería por tanto necesario forzar la centralización más allá de los límites expresados en forma espontánea por quienes están directamente involucrados en el problema. El segundo argumento es que la centralización también tiene costos, los cuales se expresan en mayor burocracia, un mayor peligro de un Estado que tendrá más poder para expropiar a los contribuyentes, y menor libertad para que los gobiernos subnacionales puedan decidir autónomamente sobre temas de su competencia.

Hemos dicho que uno de los aspectos críticos del teorema de la DF es la existencia de efectos externos en las políticas ejecutadas y financiadas descentralizadamente. Si bien algunos servicios tales como el alumbrado público, la recolección de basura y otros semejantes son de beneficio casi exclusivo de los residentes de aquella jurisdicción que los provee, este no es necesariamente el caso de diversas políticas de carácter social, incluyendo en esta categoría los programas de empleo o los servicios de educación y salud, entre otros. Supondremos que para descubrir las preferencias colectivas debemos recurrir a un proceso de elecciones mediante el cual el VM decidirá entre las opciones disponibles aquella que lo representa mejor. Este proceso se desarrolla dentro de un área metropolitana, en la cual coexisten dos comunidades diferentes (A y B). Un proceso eleccionario (votación) permitirá revelar las preferencias colectivas sobre la demanda del bien público (G), la cual puede realizarse bajo dos escenarios alternativos. Uno es que cada jurisdicción en forma independiente y descentralizada elija sus autoridades y administre sus propios recursos de acuerdo al mandato del VM local. La segunda alternativa es que los gobiernos locales independientes se agrupen en una instancia centralizada llamada “gobierno metropolitano” (GM), el cual elegirá una autoridad común. Si cada comunidad decide en forma independiente sobre el gasto local, el resultado es aquel definido por la demanda privada de cada jurisdicción. Por su parte, si el GM es quien decide, este lo hará en función del VM metropolitano, cuyas preferencias pueden diferir sustancialmente de aquellas específicas de cada comunidad por separado.

El problema en cuestión puede ilustrarse con la Figura 2.1. En ella se presenta la potencial dificultad en el logro de una óptima provisión de plazas y jardines (G), bajo el supuesto de que dichos bienes públicos locales producen algún tipo de efecto externo positivo (externalidad positiva) en beneficio de los residentes de las jurisdicciones vecinas. Si suponemos que el beneficio marginal

privado de la comunidad está expresado en la función BMP, y que el costo marginal de cada unidad adicional de bien público local es igual para todas las jurisdicciones (CMg.G), el equilibrio privado de la comunidad A se encontrará en un nivel $G.A_p$ de gasto local en plazas y jardines. Los residentes de otras comunidades que son beneficiadas por dicho gasto reciben un subsidio por un monto equivalente a A_0A_1 por cada peso gastado en plazas y jardines por la comunidad en cuestión, el cual no es internalizado por quienes financian este gasto. En el caso particular de la comunidad A, la diferencia entre el beneficio marginal privado (BMP) y el beneficio marginal social (BMS) inducirá una pérdida social por una magnitud equivalente al triángulo $A_0A_1A_2$. El óptimo social se lograría entregando a cada jurisdicción un subsidio equivalente a la externalidad. Esto hará que la demanda percibida por las autoridades locales se traslade desde $B_{Mp}(A)$ hasta $B_{Ms}(A)$, desplazando el equilibrio desde un nivel de gasto $G.A_p$ (subóptimo) hasta uno $G.A_s$ (óptimo social). Lo propio sucederá con la comunidad B, cuya respectiva demanda privada y social se presenta en el mismo gráfico. En este caso, la pérdida social corresponde al área $B_0B_1B_2$ si esta decide su gasto en forma descentralizada.

FIGURA 2.1



La opción centralizada implica la elección de un gobierno metropolitano que encarne las preferencias del VM metropolitano. El potencial efecto positivo de la administración centralizada es que esta podría, en el evento de tener la voluntad y la información necesarias, generar una solución óptima para cada jurisdicción (A_2 y B_2), lo cual es conducente a una provisión de $G.A_s$ para A y de $G.B_s$ para B. Ello supone la internalización de las externalidades por parte de la autoridad, y por lo tanto un resultado socialmente superior. Sin embargo, el conjunto de razones esgrimidas en el Cap. 1 (sección 1.2) harán improbable dicha solución, predominando en consecuencia la opción del VM metropolitano, el cual actúa como “principal” en su relación con el nivel local de gobierno (“agente”). Lo anterior resultará en un nivel común de G para ambas comunidades ($G.GM$), el cual necesariamente será mayor al óptimo privado de A y menor al de B. El equilibrio así logrado genera una pérdida de bienestar resultante del diferencial entre el gasto efectivo y el gasto óptimo de cada comunidad por separado, lo cual corresponde al área A_2A_3C en el caso de la comunidad A y a B_2B_3C en el caso de B. En consecuencia, el beneficio neto de centralizar depende de la magnitud relativa de la pérdida social de dicha opción versus la pérdida respectiva de la descentralización.

¿Cuál de los dos costos será mayor? Si las preferencias son muy diferentes entre comunidades, la pérdida asociada a la centralización puede ser muy significativa. Los niveles de gasto preferidos en cada jurisdicción serán muy diversos y, por lo tanto, la solución común del gobierno metropolitano estará lejos del óptimo. El VM en A obtendrá un nivel de gasto muy por encima del óptimo, sucediendo lo contrario en la comunidad B. Por el contrario, si las preferencias son muy similares entre comunidades, la solución centralizada del VM metropolitano generará –muy probablemente– una situación colectiva superior. Nótese sin embargo, que este resultado descansa en el supuesto de que la opción centralizada es conducente a una provisión común de G para ambas comunidades.

2.3. LA SEGUNDA GENERACIÓN

2.3.1. El espíritu de la segunda generación

La innovación básica tras lo que Oates (2008) denomina la “segunda generación” en el debate teórico sobre descentralización es la incorporación explícita de elementos de economía política en la evaluación de los efectos teóricos de la misma. Ello supone al menos tres cambios de importancia respecto de la teoría tradicional. Primero, se rompe el supuesto de un Estado “dictador benevolente”, admitiendo así que el propio juego por alcanzar el poder en razón de los beneficios de quienes lo ejercen, se constituye en un ingrediente central del problema. Segundo, la descentralización introduce incentivos específicos en la gestión del gobierno tanto nacional como subnacional, los cuales se resuelven en el marco de un juego cuya solución es solo potencialmente “cooperativa” y generadora de mejoras colectivas en el bienestar. En tercer lugar, si bien la centralización conlleva potenciales pérdidas en el grado de rendición de cuentas de los gobernantes respecto de sus gobernados, esta no implica necesariamente una provisión homogénea de bienes públicos.

Aunque son varios los autores que han establecido las condiciones bajo las cuales una estructura de gobierno fiscalmente descentralizada puede generar mejoras significativas en el bienestar, tomaremos como referente aquellas presentadas por Weingast (2009). Estas son:

1. La estructura del gobierno debe tener “jerarquía”, lo cual debe quedar establecido en un claro delineamiento de las competencias de cada nivel de gobierno. Nótese que de no mediar esta condición, no habrá responsabilidades bien establecidas, lo cual puede generar severos desincentivos a la buena gestión, inducidos por la incierta apropiación de los beneficios políticos derivados del buen gobierno.

2. Los gobiernos subnacionales deben tener autonomía en la provisión de bienes públicos locales y en la regulación de la economía bajo su jurisdicción. Debe entenderse que sin esta autonomía, el gobierno subnacional en cuestión no podrá ser evaluado políticamente por los electores, perdiéndose así el beneficio de rendición de cuentas derivado de la descentralización.

3. No obstante la descentralización, el territorio nacional debe constituirse en un mercado común, sin barreras a la movilidad de personas y del capital. De lo anterior se sigue que la mayor autonomía de los gobiernos subnacionales no debe poner en juego la integración económica del territorio nacional.

4. Todos los niveles de gobierno, y en particular el nivel subnacional, deben enfrentar una “restricción presupuestaria dura” (Cap. 1). Ello implica que el nivel central de gobierno no puede ser considerado –ni explícita ni implícitamente– como una garantía oficial a favor de aquellas jurisdicciones financieramente insolventes.

5. La asignación de las competencias de cada nivel de gobierno debe ser “institucionalizada”. Esto debe entenderse como la necesidad de contar con reglas explícitas que delimiten los derechos y deberes de cada nivel de gobierno.

Se desprende de la enumeración anterior que no toda forma de descentralización es necesariamente exitosa, lo cual depende de diversos factores. El grueso de la literatura de la llamada de Segunda Generación ha puesto de relieve la importancia de los llamados “factores institucionales” como determinantes en el resultado, destacando el propio diseño e implementación de las normas escritas (instituciones) que definen la asignación de competencias. Los canales específicos a través

de los cuales dichas instituciones producen los incentivos requeridos para que la descentralización genere beneficios visibles son múltiples y difíciles de identificar. Basta solo pensar en las numerosas dimensiones específicas de cada distinta función del Estado, para tener una idea de las dificultades prácticas de traducir las cinco condiciones mencionadas en normas concretas.

2.3.2. Modelística de Segunda Generación

La propia literatura teórica sobre el tema ha consagrado la idea de que en el fondo del debate subyace el mecanismo de elección de autoridades en cada nivel de gobierno. La comparación entre el proceso de optimización del gobierno bajo un escenario centralizado, versus uno descentralizado, permite emitir conclusiones acerca de la matriz de probables resultados en cada uno de los casos. Se presentan a continuación dos estrategias alternativas de modelación que basan su argumentación en la dinámica de las decisiones colectivas, ya sea que estén enmarcadas en el proceso legislativo o en la elección de autoridades.

La modelación del proceso legislativo

En el caso de que no sea el gobierno en ejercicio, sino el propio parlamento el que decide respecto de los proyectos a ejecutar, también es posible demostrar un posible sesgo no deseable de la centralización. El modelo de Baron y Ferejohn (1989) presenta este caso, el cual es sintetizado por Lockwood (2006). En el contexto de tres jurisdicciones ($i = 1, 2, 3$), cada una de las cuales posee un representante en el parlamento, debe decidirse cuál de los tres proyectos –uno por cada jurisdicción– será finalmente realizado. El problema de la centralización radica en que si bien cada proyecto (θ_i) es de beneficio de la jurisdicción correspondiente (no hay externalidades), el costo (c_i) debe distribuirse por igual entre las tres jurisdicciones. Cada proyecto generará un beneficio de $g_i\theta_i$ bruto dentro del gobierno subnacional i . Sin embargo, el beneficio neto para esta misma jurisdicción (después de impuestos) será:

$$u_c^i = g_i\theta_i - \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 c_i g_i \quad \text{Ec. 2.2}$$

Dado que, bajo un esquema centralizado, los representantes de las tres regiones deben formar una coalición para tener mayoría en el parlamento, al menos deberá haber dos de los tres proyectos que se ejecuten. La aceptación de tales dos proyectos por la mayoría (al menos dos jurisdicciones) debe pues contrastarse con el statu quo, en el cual $g_i = 0, \forall i$. El supuesto clave que conduce a una solución Pareto inferior bajo centralización es que uno de los tres proyectos tiene un beneficio neto superior a los otros dos si este se ejecuta bajo un esquema descentralizado, en el cual los costos son de exclusiva responsabilidad de la región beneficiaria. No obstante lo anterior, los costos del proyecto más rentable son también los mayores de entre las tres opciones. Si esta es la región $i = 3$, ello implica que $\theta_3 - c_3 > \theta_i - c_i \forall i$.

Dado que en un escenario centralizado los costos serán compartidos entre las tres regiones, el modelo concluye que las alianzas electorales para aprobar los proyectos en el parlamento favorecerán los proyectos de menor costo, produciéndose un sesgo en contra de la aprobación de aquellos proyectos más caros. En este escenario la región 3 tendrá dificultades para hacer alianzas con las regiones 1 y 2, pues la distribución de los costos totales entre las tres regiones hará que, con una alta probabilidad, el beneficio de cada región sea menor al costo promedio ($\theta_i < [(c_i + c_3)/3], i=1,2$). Por el contrario, las regiones 1 y 2 sí podrán generar alianzas entre ellas, toda vez que los promedios serán –muy probablemente– menores ($\theta_i > [(c_1 + c_2)/3]$). En suma, la centralización de costos produce un sesgo hacia la aprobación de proyectos menos costosos, los cuales no son necesariamente los más rentables.

Dos extensiones de este modelo merecen ser especialmente mencionadas. La primera consiste en incorporar externalidades entre jurisdicciones. El resultado estándar basado en el teorema de la descentralización permite inferir que habrá un nivel crítico de externalidades entre jurisdicciones,

luego del cual la solución centralizada será necesariamente mejor. Sin embargo Lockwood (2002) demuestra que esta relación no es monotónica, toda vez que el resultado dependerá de la distribución de tales externalidades entre los proyectos alternativos, y de los costos y preferencias específicas de cada jurisdicción. La segunda extensión resulta de preguntarse cuál será el resultado bajo un esquema centralizado en el evento de que cada jurisdicción elija un delegado que represente al VM respectivo (Besley y Coate, 2003). Dado que los costos de cada proyecto serán compartidos por todas las jurisdicciones, el VM subnacional tendrá incentivos para elegir un delegado cuyas preferencias por el proyecto que debe defender en el parlamento sean aún más intensas que las del propio VM a favor de aprobar el proyecto de su jurisdicción. Esto será conducente a un proceso legislativo cooperativo, en el cual el resultado en términos de g no será socialmente óptimo.

Un argumento interesante en esta lógica es el aporte de Rubinchik-Pessach (2005). Dicho modelo sostiene que la jerarquización en la estructura de gobierno resultante de la incorporación de un nivel de gobierno inferior al nivel central permite articular un sistema legislativo que distingue entre tres tipos de proyectos. Por una parte, estarán aquellos que son aprobados, y por lo tanto también financiados, por el conjunto de las jurisdicciones. Este proceso centralizado es sin embargo compatible con la implementación de un segundo tipo de proyectos, que si bien no son aprobados centralizadamente, sí lo son por parte de una jurisdicción subnacional específica. Bajo ciertas condiciones, este segundo nivel de aprobación, el cual supone que la propia jurisdicción que lo aprueba asume todos los costos del caso, genera un resultado Pareto superior respecto de la solución centralizada en el marco de una única jerarquía de gobierno. Por cierto, aquellos proyectos no aprobados por ninguna de las dos instancias mencionadas serían socialmente no deseables. En suma, incluso en ausencia de las conocidas ventajas de información asociadas con la descentralización, la incorporación de un nivel descentralizado de gobierno en el proceso legislativo permite cierto grado de especialización en la aprobación de proyectos y la consiguiente ejecución de proyectos socialmente rentables no aprobados en un proceso centralizado.

El problema de la rendición de cuentas

Una modelación representativa en esta categoría es el aporte de Seabright (1996). Dicho modelo plantea que la acción del Estado en lo relativo al esfuerzo por alcanzar objetivos de política económica no es observable por los electores. Por su parte, si bien el nivel de bienestar alcanzado por los ciudadanos sí es observable para los electores tanto como para los gobernantes, este solo se puede verificar mediante el proceso electoral, y no por medio de indicadores objetivos del mismo. Si tal verificación fuese posible en la práctica, la propia constitución podría contemplar premios y sanciones sobre los gobernantes, haciendo desaparecer los beneficios que la descentralización podría tener en lo que a rendición de cuentas se refiere. La elección democrática de representantes se constituye así en un sustituto imperfecto de la plena verificación del esfuerzo socialmente productivo del gobierno.

La utilidad para el gobierno i de alcanzar un nivel de esfuerzo x se denomina V_i . Dado que x no es observable, la cuestión central es si la asignación de poder entre niveles de gobierno induce los incentivos correctos en favor de maximizar el bienestar de los gobernados. El bienestar de la localidad i (U_i) depende del nivel de logro que el gobierno local tenga en alcanzar ciertos objetivos. Dichas metas serán a su vez el fruto del esfuerzo de este mismo gobierno a favor de esta localidad en particular, variable que el modelo denomina x_i . Dado que un determinado valor de x_i tendrá efectos nulos, positivos o negativos (externalidades) sobre otras jurisdicciones (x_j), la cuestión de fondo radica en el grado de rendición de cuentas de las autoridades bajo distintos niveles de descentralización. Cada gobierno tendrá una función objetivo que maximizar. La versión local (subnacional) de esta función será $V(x_i)+W$, donde W es el beneficio de la reelección. El gobierno central maximizará $V(x)+\alpha W$. Aunque αW puede ser cualquier múltiplo de W , el caso más interesante –y también más probable– es que α sea superior a uno y cercano al número de gobiernos locales que integran el gobierno general.

El dilema entre centralización y descentralización puede plantearse comparando el valor de x en ambos casos por separado, bajo el supuesto de que el gobierno maximiza $V(x)$. Dado que el

esfuerzo x representa un costo para el gobierno, la optimización anterior implica igualar el costo marginal del esfuerzo ($- [dV_i/dx_i]$) al correspondiente beneficio marginal. Seabright (1996) ilustra la diferencia entre el desempeño centralizado y el descentralizado del gobierno presentando sendos procesos de optimización en función de la variable “esfuerzo del gobierno” en favor de la localidad i (x_i). Por una parte, la optimización a nivel local (Ec.2.3) permite evaluar el valor probable de x_i en el evento de que el nivel de esta variable sea determinado descentralizadamente. Por la otra, la Ec. 2.4 muestra lo propio en el caso de que sea el gobierno central el que determina x_i , habiendo en este caso una solución centralizada.

Solución descentralizada:

$$- \frac{dV_i}{dx_i} = W_i \times \left[\frac{dU_i}{dx_i} \right] \times \left[\frac{d P(SA)}{dU_i} \right]$$

Solución centralizada:

$$- \frac{dV}{dx_i} = \alpha W \times \left[\frac{dU_i}{dx_i} \right] \times \left[\frac{d P(SA)}{dU_i} \right]$$

$$+ \alpha W \times \sum_{j \neq i}^n \left[\frac{dU_j}{dx_i} \right] \times \left[\frac{d P(SA)}{dU_j} \right]$$

beneficio marginal del esfuerzo en la Ec. 2.4 está determinado tanto por el valor de la reelección, como por el efecto de este esfuerzo sobre la probabilidad de reelección. Esto último es el resultado de multiplicar el efecto marginal del esfuerzo del gobierno sobre el bienestar local $[dU_i / dx_i]$ por el cambio sobre la probabilidad de que los electores de esta localidad queden satisfechos con tal esfuerzo y voten por la continuación del gobierno en ejercicio $[d P(SAT)_i / dU_i]$. La misma optimización sobre la función objetivo del gobierno difiere de la solución descentralizada en tres aspectos básicos. El primero es que los beneficios de la reelección serán diferentes –y probablemente mayores– que aquellos del gobierno local “ i ” ($\alpha > 1$). Segundo, el primer término de la suma en Ec. 2.4 se encuentra multiplicado por la probabilidad de que la jurisdicción i , beneficiaria directa del esfuerzo x_i , sea determinante en la reelección del gobierno central, (P_iR) . Tercero, el segundo término del beneficio marginal captura los beneficios vinculados a las externalidades emanadas de x_i sobre otras jurisdicciones diferentes a i , todo lo cual también se encuentra multiplicado por la probabilidad de que tales gobiernos locales sean determinantes en la reelección del gobierno central, (P_jR) .

La cuestión de fondo es cuál de las dos alternativas (Ec. 2.3 y Ec. 2.4) genera un mayor grado de rendición de cuentas sobre el gobierno e induce por lo tanto un mayor esfuerzo de este en beneficio de la comunidad i . Si asumimos que $\alpha = 1$, y suponemos que no hay externalidades entre jurisdicciones [$dU_j / dx_i = 0$], la solución centralizada redundará en un nivel de x_i igual o menor que aquella resultante de la solución descentralizada solo por el hecho de que la probabilidad de que la reelección del gobierno central dependa de que; $P_i R \leq 1$. La solución del problema no es concluyente cuando sí hay externalidades, puesto que en este caso todo el segundo término de la Ec. 2.4 será distinto de cero, pudiendo haber diversas situaciones en razón de la magnitud y la dirección de las externalidades. La innovación introducida por Seabright no es por cierto el hecho de que las externalidades entre jurisdicciones favorecen el argumento de la centralización, sino el hecho de haber racionalizado el problema en el contexto de la rendición de cuentas que estas externalidades producen cuando lo que está en juego en el desempeño del gobierno es su probabilidad de reelección.

2.4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Como en otros ámbitos de las políticas públicas, los argumentos teóricos en torno a los costos y beneficios de la DF no permiten decir algo concluyente sobre el particular. Sí pueden identificarse dos grandes líneas argumentales, las cuales se insertan en el debate más amplio entre la visión del Estado como un dictador benevolente versus uno concebido como “Leviatán”. La dinámica del tema posee un referente muy reconocido en el teorema de la DF de Oates (1972). Este se inscribe en la tradición normativa antes mencionada, y ha servido de base para múltiples aportes teóricos posteriores.

La llamada “primera generación” de modelos teóricos explora el tema sin hacer alusión explícita al proceso político subyacente, y posee la impronta del enfoque normativo antes señalado. Como se verá en los capítulos sobre financiamiento subnacional, esta doctrina tiene su propia versión en el marco de cada tópico abordado en la parte II del libro. Una segunda generación de modelos ha incorporado explícitamente el tema político, trasladando el problema de la eficiencia asignativa al plano de un hipotético resultado electoral, en el cual solo ciertas decisiones colectivas son conducentes a la maximización de bienestar. La técnica de análisis usualmente utilizada aborda el juego político alternativamente en un escenario centralizado versus uno descentralizado, comparando luego ambos casos bajo el prisma del bienestar de toda la comunidad. Tal como Lockwood (2006) lo señala, esta línea argumental admite a su vez dos enfoques alternativos. Uno es típicamente legislativo, y pone el énfasis en el juego de los representantes jurisdiccionales en un contexto en el que cualquiera sea el conjunto de proyectos o decisiones aprobadas colectivamente, los costos respectivos serán compartidos por igual entre las partes. Refinamientos de este enfoque incorporan externalidades entre jurisdicciones, comportamiento estratégico de las partes y el análisis del proceso específico de aprobación de la agenda legislativa. Alternativamente, un conjunto de modelos de segunda generación aborda la problemática de la rendición de cuentas de los representantes colectivos. Ello nos lleva al plano más específico de los incentivos políticos que mueven las acciones del gobierno en un contexto comparativo entre centralización y descentralización.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.