

Descentralización y mercado en América Latina

Michael Penfold

Introducción

El proceso de descentralización que fue iniciado en América Latina a partir de la década de los ochenta, ha sido visto tradicionalmente como una reforma del Estado perfectamente compatible con las reformas de mercado.¹ Sin embargo, los efectos fiscales de la descentralización en algunos países latinoamericanos, en particular Argentina, Brasil y Colombia, han comenzado a generar algunas dudas sobre la perfecta compatibilidad entre estos dos procesos.² La crisis cambiaria brasileña que se inició a comienzos de 1999 fue precipitada cuando el gobernador de Minas Gerais anunció que su entidad no estaba en capacidad de cumplir con las obligaciones financieras adquiridas por concepto de deuda. En Colombia, la reciente crisis fiscal ha estado íntimamente vinculada a las restricciones financieras que genera la nueva Constitución, al obligar al gobierno central a transferir incondicionalmente un importante cúmulo de recursos a los departamentos y municipios. Esta crisis también estuvo vinculada a los niveles de deuda adquirida en los mercados de capitales por algunos gobiernos sub-nacionales y que luego tuvo que ser asumida por el gobierno central.³ En Argentina, muchos de los bancos públicos provinciales sirvieron de mecanismos blandos para financiar los recurrentes déficits fiscales de los gobiernos sub-nacionales, lo cual tuvo amplias repercusiones sobre la economía nacional.

Todos estos acontecimientos han comenzado a cuestionar la afinidad electiva entre descentralización⁴ y mercado. El propósito de este estudio es analizar, dentro del amplio contexto latinoamericano, y desde una perspectiva institucional, bajo qué condiciones el proceso de descentralización puede ocasionar problemas para el avance de las reformas económicas en el que ha estado envuelto el continente durante las últimas décadas. Este estudio parte del supuesto que la descentralización puede facilitar este proceso: hace más eficiente la provisión de bienes públicos y servicios, abre nuevos espacios para la inversión privada, disminuye las barreras de entrada al capital privado y promueve el desarrollo de las ventajas competitivas de las regiones y localidades. Finalmente, la descentralización incrementa los niveles de rendición de cuentas y aumenta la competencia electoral de un sistema democrático al permitir la elección directa de alcaldes y gobernadores. Todos estos factores son características que sin duda pueden apoyar, tanto política como económicamente, a profundizar un proceso de liberalización económica.

Sin embargo, existen situaciones -dependiendo del marco institucional escogido por cada país para adelantar su proceso de descentralización fiscal y administrativa- que pueden comenzar a generar conflictos entre ambos procesos. Estas situaciones tienden a presentarse cuando en un país determinado el marco institucional que regula el proceso de descentralización incrementa la rigidez fiscal, establece restricciones presupuestarias blandas o crea mecanismos que hacen que la transferencia de recursos avance más rápidamente que la transferencia de responsabilidades administrativas. Este estudio explora las condiciones bajo las cuales la descentralización y el mercado, paradójicamente, pueden comenzar a entrar en conflicto, poniendo en peligro la viabilidad de ambos procesos.

El presente estudio está organizado de la siguiente manera. En la Sección I se establecen las condiciones bajo las cuales la descentralización y el mercado pueden llegar a funcionar armoniosamente. La Sección II y III, respectivamente, especifican los beneficios y problemas potenciales que puede crear un proceso de descentralización fiscal y administrativa. La Sección IV busca analizar si esas condiciones que permiten el funcionamiento armonioso entre descentralización y mercado están presentes en los arreglos institucionales de un grupo selecto de países latinoamericanos. La Sección V esboza algunas conclusiones preliminares.

I. Las condiciones para el mantenimiento de la descentralización y el funcionamiento del

mercado

¿Bajo qué condiciones la descentralización fiscal y administrativa puede asegurar que este proceso no genere ineficiencias e inestabilidad económica? En América Latina, la descentralización ha sido concebida generalmente como una reforma que puede incrementar la eficiencia del gasto público al otorgarle a los estados y municipios la capacidad de determinar autónomamente la provisión de bienes públicos y servicios para sus comunidades.⁵ La descentralización también ha sido vista como un mecanismo político capaz de mejorar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos locales y regionales. No hay razón teórica para pensar lo contrario; ciertamente, la descentralización tiene la potencialidad de ser una reforma del Estado capaz de alcanzar todos estos objetivos. No obstante, esto sólo puede ocurrir cuando el arreglo institucional que regula el proceso de descentralización -tanto constitucional como legal- provee los incentivos adecuados para que los agentes públicos no adopten comportamientos irresponsables, sobre todo en el ámbito fiscal, que puedan afectar la eficiencia de este proceso.

Estas condiciones, esbozadas por Weingast (1995), son otorgadas por el marco institucional que regula el proceso de descentralización y ellas son las siguientes: (i) existe una jerarquía de gobiernos con una autonomía política y administrativa claramente determinada; (ii) los gobiernos sub-nacionales tienen autoridad para recolectar y asignar sus propios tributos dentro de cada una de sus jurisdicciones; (iii) los niveles de transferencias intergubernamentales son limitados y los gobiernos sub-nacionales enfrentan restricciones presupuestarias severas; (iv) el gobierno nacional tiene la autoridad para supervisar el funcionamiento del mercado y tiene la responsabilidad de prohibir que los gobiernos sub-nacionales impidan la movilidad de los bienes y los factores de producción entre las distintas jurisdicciones; y (v) existen protecciones institucionales que impiden que alguna de las partes (gobierno central o gobierno sub-nacional) intente violar unilateralmente las reglas anteriormente mencionadas.⁶

La primera condición determina que el marco institucional garantiza la elección directa de alcaldes y gobernadores y también establece responsabilidades administrativas claramente asignadas a las jurisdicciones correspondientes.⁷ La segunda condición determina que los gobiernos locales y regionales pueden utilizar libremente sus instrumentos tributarios para financiar gastos destinados a la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, esta posibilidad no viene sin su contrapartida: los gobiernos sub-nacionales enfrentan restricciones presupuestarias severas, lo cual quiere decir que no pueden adquirir deuda en los mercados financieros, no pueden cubrir sus déficits a través de transferencias intergubernamentales y no tienen la posibilidad de emitir dinero. Estas restricciones obligan a los gobiernos sub-nacionales a adoptar un comportamiento fiscalmente responsable. La cuarta condición impide que los gobiernos sub-nacionales restrinjan la movilidad de los bienes y los factores de producción. Esto asegura que las distintas jurisdicciones no estén en capacidad de levantar barreras arancelarias, protegiendo así la existencia de un mercado nacional, y asegura la plena competencia entre jurisdicciones sub-nacionales para atraer los distintos factores de producción. Finalmente, todo proceso de descentralización necesita de protecciones institucionales que prohíban que el gobierno central o sub-nacional pueda atentar unilateralmente en contra de las reglas establecidas. Estas instituciones, sobre todo si tienen un carácter constitucional, pueden por sí mismas ser un mecanismo eficaz para proteger el mantenimiento del proceso de descentralización.

Los beneficios, sobre todo de eficiencia en el gasto público, que podrían obtenerse a través de un proceso de descentralización, van a depender del cumplimiento de estas condiciones. En este sentido, la literatura sobre federalismo fiscal ofrece un amplio inventario sobre las bondades de la descentralización. La siguiente sección tiene como propósito resumir los beneficios potenciales que pueden acompañar a un proceso de descentralización, asumiendo que el marco institucional que regula el proceso incorpora todas las condiciones descritas anteriormente. Como veremos, la descentralización también puede empezar a generar serias ineficiencias, que podrían llegar a obstaculizar un proceso de

liberalización económica, y generar serios desequilibrios financieros y políticos, en el momento en el que una de estas condiciones deja de ser cumplida.

II. Los beneficios de la descentralización

Existe una amplia literatura sobre la importancia del federalismo fiscal que puede ser utilizada para apoyar, desde el punto de vista normativo, la transferencia de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales a los gobiernos sub-nacionales (McKinnon y Nechyba 1998). El argumento más importante es que la descentralización, como el mercado, puede incrementar el bienestar individual suponiendo que los costos de movilidad espacial de los individuos sean relativamente bajos (Tiebout 1956). Si se asume que los individuos están perfectamente informados y no poseen restricciones para la movilización geográfica, entonces cada persona podrá escoger aquella combinación de bienes públicos ofrecidos por los distintos gobiernos sub-nacionales que más se aproxime a sus preferencias individuales.⁸ Mientras más variación exista en términos de la combinación de bienes públicos y servicios que proveen los gobiernos sub-nacionales, más y mejores posibilidades tendrán los ciudadanos para escoger aquella combinación que mejor se aproxime a sus necesidades.

La analogía entre la descentralización y el mercado también ha sido utilizada para ilustrar cómo este tipo de políticas puede incrementar la competencia entre los gobiernos regionales y locales. Algunos autores argumentan que la descentralización, especialmente en su dimensión fiscal, promueve la competencia y por lo tanto incrementa la eficiencia de los gobiernos sub-nacionales (Brennan y Buchanan 1977; Buchanan; Dye 1990). Según este argumento, en un sistema político descentralizado, los ciudadanos pueden castigar a través de las elecciones (dejar de reelegir a sus gobernantes), o mudarse a otra unidad territorial (“votar con los pies”), en caso que estén descontentos con el desempeño fiscal o político del gobierno.⁹ Estos autores argumentan que este último mecanismo, “votar con los pies”, es particularmente efectivo para obligar a los distintos gobiernos sub-nacionales a proveer de forma eficiente los servicios y los bienes públicos básicos. Desde el punto de vista de los ingresos, si un gobierno sub-nacional decide incrementar los impuestos, entonces los ciudadanos pueden mudarse a una jurisdicción (“votar con los pies”) que ofrezca menores impuestos y provea los mismos bienes y servicios públicos. Por lo tanto, la competencia generada por la descentralización obliga a los gobiernos sub-nacionales a fijar sus tasas tributarias de forma adecuada. Desde el punto de vista del gasto, si un gobierno sub-nacional deja de proveer los bienes públicos y servicios que los ciudadanos reclaman, entonces los individuos podrán emigrar hacia otra jurisdicción que logre proveerlos. De ahí que la competencia generada por la descentralización puede llegar a obligar a los gobiernos sub-nacionales, entre otros factores, a reducir costos para la provisión de servicios, estimar de forma adecuada las preferencias de los ciudadanos y evaluar la demanda de la comunidad para la provisión de sus bienes públicos.

Otras razones frecuentemente utilizadas en esta literatura para apoyar el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, es que incrementa la rendición de cuentas y permite profundizar el proceso de democratización (Osterfeld 1989; Nohlen 1988; De la Cruz 1992). La descentralización política permite a las comunidades elegir directamente a sus gobernantes y debería abrir nuevos espacios para que los ciudadanos participen en el proceso de toma de decisiones. La descentralización política también debería mejorar la rendición de cuentas porque reduce la distancia entre los políticos y los ciudadanos que dicen representar. Incluso, el mecanismo electoral permite castigar a aquellos gobernantes que no tienen un buen desempeño fiscal y administrativo.

También se puede afirmar que la rendición de cuentas en un sistema descentralizado puede ser mejorada debido a que los ciudadanos tienen la opción de “votar con los pies”. La amenaza a la que están expuestos los gobernantes por parte de los ciudadanos de mudarse a otra comunidad que ofrezca

una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios, es mucho más creíble a nivel local y regional que a nivel nacional (Osterfeld 1989). La razón fundamental es que es mucho menos costoso “votar con los pies” a nivel sub-nacional que mudarse a otro país. La consecuencia de esta posibilidad es que la amenaza de “votar con los pies” incrementa la efectividad del voto. Un sistema descentralizado política, fiscal y administrativamente le permite a los ciudadanos utilizar mecanismos democráticos (el voto y la movilización geográfica) como instrumentos efectivos para inducir una mejor respuesta y una mayor eficiencia gubernamental (Osterfeld 1989).

Otros argumentos encontrados en la literatura sobre federalismo fiscal para apoyar el proceso de descentralización, es que el mismo incrementa el cúmulo de información disponible para los funcionarios públicos y permite promover la experimentación en la ejecución de políticas públicas (McKinnon y Nechyba 1997; Volden 1997; Peterson 1995; Dye 1990). Los gobiernos sub-nacionales están en mejor posición, debido a su cercanía a las comunidades, para recolectar información sobre las verdaderas preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Además, la descentralización también permite que la competencia entre los distintos gobiernos sub-nacionales induzca a los funcionarios públicos a experimentar en la implementación de diversos programas públicos. Este proceso de experimentación puede inducir a que los gobiernos sub-nacionales aprendan de la experiencia de otras entidades y decidan imitar aquellos programas que han sido exitosos en la solución de los problemas de sus comunidades. Dicho de otra forma, el proceso de descentralización resuelve los problemas de incertidumbre en la implementación de políticas, fomenta la experimentación en la ejecución de programas sociales y crea innovación en materia de políticas públicas.

III. Los problemas de la descentralización

Los problemas que acompañan a la descentralización, particularmente en los países menos desarrollados, tienen que ver con los siguientes aspectos: (i) bajo ciertas condiciones -cuando el financiamiento de la descentralización es altamente dependiente de transferencias intergubernamentales o cuando se permite el endeudamiento excesivo de los gobiernos sub-nacionales-, el proceso de descentralización puede incrementar la rigidez fiscal del gobierno central, disminuir las restricciones presupuestarias y, por lo tanto, afectar la estabilidad macroeconómica; (ii) la existencia de redes clientelares puede reducir y distorsionar el proceso de rendición de cuentas; (iii) la falta de capacidad administrativa puede reducir la habilidad de los gobiernos locales y regionales de proveer bienes públicos y servicios básicos y disminuir su capacidad de recolectar impuestos; (iv) la descentralización requiere ciertas condiciones sociales, en particular el incremento de los “stocks” de capital social, para mejorar el desempeño institucional de los gobiernos.¹⁰

Estos problemas, a pesar de ser importantes, no implican la necesidad de revertir el proceso de descentralización. Por el contrario, lo que implican es la necesidad de introducir reformas y crear un adecuado diseño institucional de las relaciones intergubernamentales para impedir el surgimiento de estos problemas potenciales. Estas reformas consisten básicamente en disminuir el acceso al endeudamiento, incrementar la transferencia de instrumentos tributarios adecuados para disminuir su dependencia de las transferencias intergubernamentales y disminuir, así, la rigidez fiscal que esas transferencias pueden generar a nivel nacional.¹¹ Otra reforma importante es la introducción de cambios que mejoren la capacidad administrativa de los estados y los municipios. Estas reformas pueden consistir en programas nacionales o estatales destinados a la modernización de la administración pública, sobre todo en el terreno tributario, de los gobiernos locales y regionales. Otra reforma complementaria sería la introducción de incentivos institucionales que permitan premiar financieramente a las administraciones más eficientes. Ambas reformas estarían destinadas a crear una administración pública moderna y autónoma, que disminuiría el impacto de las redes clientelares a nivel local y regional. Finalmente, el aumento de los niveles organizativos y participativos de la sociedad civil puede permitir el aumento de los “stocks” de capital social, incrementando así el

desempeño institucional y contribuir a desmontar las redes clientelares que pudieran llegar a estructurarse alrededor del proceso de descentralización.

Algunos autores han afirmado que el proceso de descentralización en países menos desarrollados puede reducir significativamente la habilidad de los gobiernos centrales de implementar programas de ajuste fiscal (Stein 1998; Alesina et al 1997; Bahl y Linn 1994; Prud'homme 1995). Un proceso de descentralización que sea altamente dependiente de las transferencias intergubernamentales, puede crear serias rigideces fiscales que dejan al gobierno central tan sólo con políticas monetarias para estabilizar a la economía. El hecho que las economías menos desarrolladas sean menos diversificadas implica que están más expuestas a los "shocks" externos producidos por cambios en los precios relativos de los bienes, desastres naturales, guerras, recesión internacional, etc. Esto quiere decir que para los gobiernos centrales en países menos desarrollados, el control sobre los instrumentos fiscales de estabilización económica (instrumentos de endeudamiento y autoridad tributaria) es particularmente importante (Bahl y Linn 1994).

Otro problema que puede producir el proceso de descentralización en países menos desarrollados, es que la diferencia entre la capacidad de los estados y los municipios de generar recursos propios (debido a la falta de instrumentos tributarios, falta de capacidad administrativa de recolectar impuestos o una escasa base tributaria) y los costos que tienen que asumir en la administración de servicios públicos (salud, educación, etc.), puede crear desbalances fiscales verticales significativos (Stein 1998). Estos "desbalances fiscales verticales" son comúnmente resueltos a través de incrementos en los montos de las transferencias intergubernamentales realizados por el gobierno central. Una gran dependencia de las transferencias intergubernamentales incrementa la rigidez presupuestaria y, por lo tanto, reduce la habilidad del gobierno central para implementar políticas de ajuste fiscal. Esta situación también crea incentivos para que los gobiernos sub-nacionales se comporten de una forma fiscalmente poco responsable, pues los mismos intentan transferir los costos de su administración a los gobiernos centrales. Esto no ocurriría si los gobiernos estatales tuvieran capacidad tributaria, pues tendrían que internalizar los costos de su propia administración sin poder transferirlos al gobierno central.¹² En otras palabras, la descentralización exige una mezcla adecuada entre transferencias intergubernamentales (como mecanismo de compensación territorial) y la autoridad de los estados y municipios para recolectar aquellos impuestos que puedan ser administrados eficientemente por estos distintos niveles de gobierno.

Los ajustes fiscales también pueden ser muy difíciles de implementar si los gobiernos sub-nacionales tienen un acceso irrestricto y poco supervisado al endeudamiento externo e interno. Bajo estas condiciones, los gobiernos sub-nacionales enfrentan restricciones presupuestarias más laxas, pueden incrementar los gastos y pueden tratar de financiar sus déficits a través del endeudamiento, como ha ocurrido recientemente en Brasil. Esta situación puede ser aún más peligrosa, como ocurrió en Argentina, si se les permite a los gobiernos sub-nacionales ser propietarios de bancos regionales: la autonomía en materia de endeudamiento es incrementada y las restricciones presupuestarias se hacen aún más laxas. Por si fuera poco, los gobiernos centrales normalmente carecen de mecanismos institucionales que los obliguen a comprometerse previamente (*precommitment device*) a no ayudar a los gobiernos sub-nacionales en caso que se declaren en situación morosa. En otras palabras, el acceso al endeudamiento de forma poco supervisada puede producir problemas de "riesgo moral" (*moral hazard*) que pueden ser difíciles de resolver.¹³ La única manera de controlar este problema es reduciendo el acceso y aumentando la supervisión al endeudamiento por parte de los gobiernos sub-nacionales.

Otro problema que ha sido identificado en los procesos de descentralización es que los gobiernos sub-nacionales pueden tener dificultades en materia administrativa (Prud'homme 1995). La descentralización puede confrontar algunos obstáculos debido a la falta de una administración profesionalizada a nivel regional y local. Según este argumento, el proceso de descentralización puede

enfrentar serias fallas en el lado de la efectividad del gasto (Prud'homme 1995). Sin embargo, estas dificultades pueden ser superadas a través de programas nacionales destinados a mejorar la eficiencia y efectividad de las administraciones regionales y locales.

Por último, se ha dicho que la descentralización no garantiza automáticamente un mejor desempeño institucional (Putnam 1993; Stoner-Weiss 1998). La descentralización no representa una solución mágica para incrementar los niveles de respuesta gubernamental. Existen otros factores, como el capital social, que tienen un efecto importante para explicar las variaciones del desempeño institucional entre distintos gobiernos sub-nacionales (Putnam 1993). Los niveles de desempeño institucional dependen de los grados de participación cívica de los ciudadanos a nivel regional y local. Altos niveles de participación pueden incentivar a que los individuos critiquen, cooperen y obedezcan las reglas sociales establecidas democráticamente (Putnam 1993; Ostrom 1990). Gobiernos sub-nacionales caracterizados por altos niveles de participación poseen ataduras horizontales entre sus ciudadanos que permiten garantizar un mejor desempeño institucional. Esto quiere decir que un aspecto central de cualquier proceso de descentralización es promover la organización y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, comunidades con un alto nivel de capital social están en mejor posición de proveer a sus gobiernos con información sobre sus necesidades y problemas. Estas comunidades también están en mejor posición para castigar a aquellos representantes políticos que dejan de atender sus necesidades básicas.

Todos estos problemas son obstáculos reales que enfrenta cualquier proceso de descentralización. Sin embargo, ello no significa que estos problemas sean endémicos a todo proceso de descentralización. La implicación más importante de esta discusión es que el éxito de un proceso de esta naturaleza depende del diseño institucional escogido para mitigar sus probables efectos negativos. Esta discusión señala, por ejemplo, la importancia de transferir aquellos instrumentos tributarios que puedan ser adecuadamente transferidos a los gobiernos sub-nacionales y utilizados para hacer que el proceso de descentralización, en su dimensión fiscal, dependa menos de las transferencias intergubernamentales realizadas por el gobierno central.¹⁴ Un proceso de descentralización exitoso depende, en gran parte, de generar autoridad tributaria para los estados y los municipios, reducir su dependencia de las transferencias intergubernamentales, y reducir el acceso irrestricto y poco supervisado al endeudamiento. El éxito de la descentralización también depende de la creación de programas e incentivos institucionales que apoyen el proceso de modernización de las administraciones regionales y locales, sobre todo en materia tributaria, aspecto central del proceso de descentralización fiscal.

IV. Descentralización y mercado en América Latina

La descentralización en América Latina ha sido justificada como una reforma del Estado que permitiría alcanzar todos los beneficios esperados: mayor eficiencia en el gasto público y una mejor rendición de cuentas. Sin duda, la descentralización ha permitido promover mejoras con respecto a arreglos altamente centralizados que caracterizaron a las finanzas públicas, la administración de servicios y los sistemas políticos de la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, es posible comenzar a observar algunos problemas, sobre todo en el ámbito fiscal, que pudieran poner en peligro la viabilidad de este proceso y cuyos efectos sobre la estabilidad económica no son del todo deleznable. El principal argumento de este trabajo es que la fuente de estos problemas puede llegar a provenir del marco institucional que regula la descentralización. Estos arreglos institucionales, en caso que no estén adecuadamente diseñados, pueden proveer los incentivos y las condiciones para que los agentes encargados de este proceso adopten comportamientos que perjudiquen el funcionamiento adecuado del proceso de descentralización. Un arreglo institucional que provea incentivos perversos puede afectar sensiblemente la viabilidad del proceso de descentralización y también generar distorsiones para el funcionamiento del mercado.

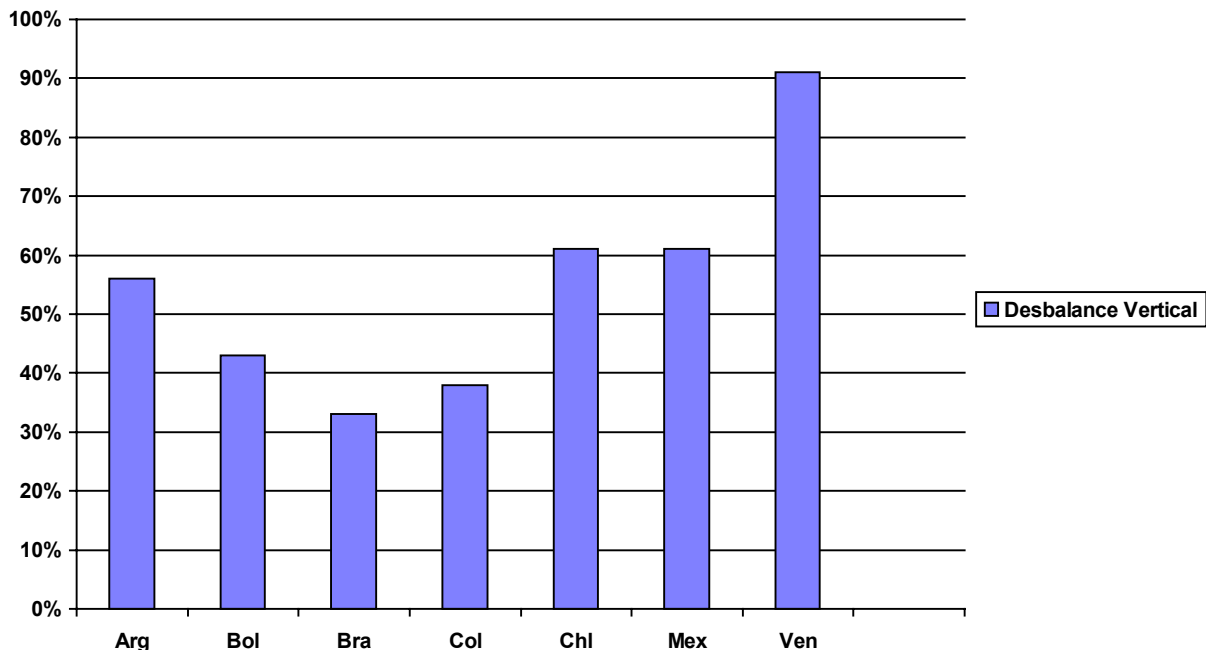
Una manera de comparar los países latinoamericanos es examinar el marco institucional que regula al proceso de descentralización y observar si cumplen con las condiciones elaboradas por Weingast (1995) y expuestas en la Sección I. Esta comparación puede establecer, aunque sea superficialmente, cuáles son las fuentes que pueden estar afectando a la descentralización en estos distintos países y si existe alguna tendencia común a todos ellos. La Figura 1 establece esta comparación inicial para un grupo de siete países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Figura 1
Condiciones para el funcionamiento de la descentralización en América Latina

	Autonomía Política y Administrativa	Autoridad en Materia Tributaria	Restricciones Presupuestarias Duras	Desbalance Vertical Alto¹⁵	Prohibición de Establecer Barreras Arancelarias	Protección Constitucional
Argentina	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
México	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela Pre-1999	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela Post-1999	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: BID 1998; Haggard, Garmen y Willis 1998

Figura 2
Desbalance vertical de las finanzas en América Latina 1997



Fuente: BID 1998

Los países que enfrentan mayores problemas con el proceso de descentralización son aquellos que enfrentan restricciones presupuestarias blandas y dependen de la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales. En estos casos, el marco institucional genera incentivos para que los agentes adopten políticas fiscales irresponsables y también puede producir, por la misma dependencia de las transferencias intergubernamentales, situaciones de “riesgo moral” (Stein 1998). En estos casos, los gobiernos sub-nacionales pueden intentar producir, de una forma recurrente, altos déficits fiscales, con la esperanza que el gobierno nacional salga a su rescate. En otras palabras, este marco institucional genera incentivos para que los gobiernos sub-nacionales intenten trasladar los costos del financiamiento de sus administraciones, incluso de sus déficits, al gobierno nacional. Y en el caso que todos los gobiernos sub-nacionales se comporten de esta forma, el gobierno nacional estaría bajo serias presiones fiscales, lo cual puede producir el famoso problema de la “tragedia de los comunes”, arrojando al país hacia un período de inestabilidad económica (Stein 1998).¹⁶

El único país en América Latina que presenta dentro de su marco institucional este problema dual es Argentina. El problema es dual porque las provincias y los municipios en Argentina pueden emitir deuda -tienen restricciones presupuestarias más blandas que otros países como Chile, México y Venezuela- y estas jurisdicciones simultáneamente tienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Esto quiere decir que los gobiernos sub-nacionales pueden emitir deuda para cubrir sus déficits con la esperanza que, en el momento en que tengan dificultades financieras, el gobierno central salga a su rescate a través de un incremento de las transferencias. En estos casos, las restricciones presupuestarias blandas incrementan el problema de “riesgo moral” que genera la alta dependencia de las transferencias. En Argentina, este problema era aún más acentuado cuando los bancos provinciales estaban en manos de las provincias. Los gobiernos provinciales abusaban de este mecanismo financiero para cubrir sus déficits fiscales. Esta utilización de los bancos provinciales trajo como consecuencia su quiebra posterior y la necesidad de que el gobierno central saliera a su auxilio para evitar mayores daños al sistema financiero. En Argentina, este problema dual es difícil de desmontar dado que el marco institucional que regula el proceso de descentralización tiene carácter constitucional.

Los casos de Bolivia, Brasil y Colombia también violan la condición según la cual la descentralización necesita restricciones presupuestarias severas para garantizar su funcionamiento. En cada uno de estos casos, los gobiernos sub-nacionales tienen la posibilidad de acudir a los mercados de capitales, tanto nacionales como internacionales, para emitir deuda. En Brasil, esta restricción es aún más blanda considerando que los estados pueden ser dueños de bancos. En todos estos países, los gobiernos sub-nacionales han emitido deuda bajo el supuesto que el garante final es el gobierno nacional en caso de que no puedan cumplir con sus obligaciones. Tanto en el caso de Brasil como de Colombia, esto ha producido situaciones en las cuales el gobierno central ha terminado auxiliando a los gobiernos sub-nacionales debido al peso de la deuda adquirida por los gobiernos sub-nacionales. En Bolivia, esto no ha ocurrido debido a que el endeudamiento es altamente supervisado por el gobierno central y sólo puede ser utilizado para gastos de inversión. Sin embargo, en todos estos países la dependencia de las transferencias intergubernamentales es mucho menor que en Argentina, México y Venezuela. Incluso, en todos aquéllos el resto de las condiciones esbozadas por Weingast (1995) para el funcionamiento adecuado de la descentralización está presente. Esto quiere decir que Bolivia, Brasil y Colombia sólo tienen que establecer restricciones presupuestarias más severas para asegurar una perfecta compatibilidad entre descentralización y mercado.

Los casos de Venezuela y México son sumamente parecidos. Ambos países tienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y los estados tienen serias limitaciones para utilizar los mecanismos tributarios. Tanto en México como en Venezuela, el aspecto más importante de reforma para poder seguir avanzando de forma adecuada en su proceso de descentralización, tiene que ver con el aumento de su autonomía tributaria y una reducción de la dependencia de las transferencias.¹⁷ De cumplirse estas reformas, tanto México como Venezuela estarían generando condiciones favorables para la convivencia armoniosa entre descentralización y mercado. Finalmente, Chile y Bolivia tienen débiles mecanismos constitucionales para proteger el proceso de descentralización y también mantienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. De hecho, en Chile la descentralización ha sido más limitada que en otros países ya que el proceso se ha centrado más a nivel local que regional. En Chile, los distintos gobiernos regionales son entidades del gobierno central, pues el mismo nombra sus autoridades. La Constitución no establece una autonomía política, administrativa y fiscal claramente definida para este nivel de gobierno.

V. Conclusiones

El principal argumento de este estudio es que el marco institucional que regula el proceso de descentralización, si logra estar bien diseñado, puede ser el mecanismo necesario para promover una afinidad electiva entre descentralización y mercado. En el momento en que este marco comienza a trastocar algunas de las condiciones mencionadas, el conflicto entre ambos procesos puede incrementarse. En los casos latinoamericanos, estos problemas suelen estar vinculados a los ámbitos fiscales de la descentralización. En algunos países, estas deficiencias tienen que ver con el hecho que el marco institucional no establece restricciones presupuestarias severas y crea una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Otro problema tiene que ver con la falta de autoridad tributaria de los gobiernos sub-nacionales, lo cual obliga a que el proceso de descentralización dependa casi exclusivamente del sistema de transferencias intergubernamentales. En ninguno de los países analizados, con la excepción de los casos de Bolivia y Chile, el problema de la descentralización tiene que ver con la falta de protecciones constitucionales que le permitan al gobierno central unilateralmente revertir el proceso. Por el contrario, los procesos de descentralización están políticamente bien blindados en contra de esta posibilidad. En este sentido, las mayores dificultades que enfrenta la descentralización en América Latina se encuentran en la dimensión fiscal. La descentralización va a permitir profundizar las reformas de mercado en la medida en que el marco

institucional genere los incentivos fiscales adecuados. Esto puede ocurrir si en países como Argentina, Brasil y Colombia se logran introducir reformas que incrementen las restricciones presupuestarias que confrontan los gobiernos sub-nacionales para adquirir deuda, y si en lugares como México y Venezuela se le otorga mayor autonomía tributaria a los estados y municipios. Si el marco institucional que regula este proceso se modifica para generar los incentivos adecuados, entonces la descentralización puede convertirse en un mecanismo capaz, no sólo de profundizar la democracia, sino también de profundizar las reformas económicas.

Notas

¹ Adam Przeworski ha definido la reforma del Estado de la siguiente manera: “El objetivo de la reforma del Estado es crear instituciones que le permita al Estado hacer lo que debe hacer y al mismo tiempo le impida hacer lo que no debe hacer”. Przeworski divide la reforma del Estado en tres tipos diferentes: a) Reformas dirigidas a regular la relación entre el gobierno y el sector privado; b) Reformas dirigidas a modificar la relación entre los políticos y los burócratas; y c) Reformas dirigidas a modificar la relación entre los ciudadanos y los políticos. La descentralización pertenece a este último tipo de reforma del Estado. Ver Adam Przeworski, “On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective”, Paper delivered at the Seminar on State Reform in Latin America and the Caribbean, Brasilia (May 1996), pp. 1-7. Las reformas de mercado son entendidas como aquellas políticas económicas cuyo objetivo es liberalizar el sistema de precios, promover la apertura comercial y estimular el desarrollo de un mercado competitivo. Ver John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform* (Washington: Institute for International Economics 1993) y Stephen Haggard y Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press 1992).

² Para una comprensión global de estos tres casos, ver los siguientes trabajos: Eduardo Weisner: *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal* (Bogotá: Presidencia de la República 1992); Eduardo Weisner: *La Descentralización, El Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación 1995); Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi: “An Incomplete Contracts Approach to Fiscal Federalism: A Theoretical Assessment with Applications to the Argentine Case”, Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, Septiembre, 1999; Eduardo J Gómez: “The Origins of Brazil’s Macroeconomic Crisis: State Debt, Careerism and Delayed Economic Reform”, Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, Septiembre, 1999.

³ En este estudio se entiende por gobiernos sub-nacionales aquellas entidades administrativas, sean en Estados federales o unitarios, que están ubicadas por debajo del gobierno central, por ejemplo, estados, departamentos, distritos, municipios, etc.

⁴ El concepto de descentralización es definido como la transferencia de responsabilidades administrativas, fiscales y políticas a los gobiernos sub-nacionales. En este estudio el concepto de descentralización engloba las tres dimensiones (política, fiscal y administrativa) y está restringido a la transferencia de poderes decisionales, en estas diferentes áreas, a los gobiernos sub-nacionales, sean estados, departamentos, municipios o distritos. En este sentido, el concepto de descentralización se diferencia del concepto de desconcentración administrativa. Ver Dennis Rondinelli, James Mculloch y Ronald Johnson, “Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework”, *Development and Change*, Vol. 20 (1989); Dennis Rondinelli, John Nellis y Shabbir Cheema: “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experiences”, *World Bank Staff Working Papers*, No. 581 (1984); John Cohen y Stephen Peterson, “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”, Harvard Institute for International Development, Discussion Paper No. 555 (1996); Ronald McKinnon y Thomas Nechyba, “Competition in Federal Systems: The Role of

Political and Financial Constraints” en John Ferejohn y Barry Weingast, *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997); y Remy Prud’homme, “On the Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10 (1995).

⁵ Para un análisis comparado de la descentralización en América Latina, ver Stephen Haggard, Christopher Garman y Elizabeth Willis: “The Politics of Decentralization in Latin America”, LARR, Vol 34, No.1, 1999; y Fernando Rojas: “La Descentralización Fiscal en América Latina. Análisis Comparado” in De la Cruz, Rafael: *El Costo de la Descentralización en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad 1994).

⁶ Ver Barry Weingast: “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, 1995.

⁷ Para una revisión de la literatura sobre las reglas para determinar una eficiente división de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de gobierno, ver Ronald McKinnon y Thomas Nechyba: “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints” en John Ferejohn y Barry Weingast, eds.: *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997). La versión clásica del tema sigue siendo Richard Musgrave: *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy* (New York: McGraw Hill 1959).

⁸ Para analizar amplias críticas teóricas a este argumento, ver Paul Seabright: “Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model”, *European Economic Review*, 40, 1996; Samuel Beer: “A Political Scientist’s View of Fiscal Federalism” en Oates William, ed.: *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976); William Oates: “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism” en William Oates. ed.: *Fiscal Federalism* (op. cit.); Oates, William and Schwab, Robert: “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?”, *Journal of Public Economics*, 35, 1988.

⁹ Para el caso latinoamericano, no conozco estudios que analicen el impacto de la descentralización sobre la movilidad poblacional.

¹⁰ El “stock” de capital social se refiere al número de asociaciones civiles que ha acumulado una comunidad en el tiempo que permiten aumentar el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones de un sistema político. Ver Robert Putnam: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press 1993).

¹¹ Es claro que no todos los tributos pueden ser transferibles a los gobiernos sub-nacionales. En el caso de los impuestos, existe consenso que aquellos tributos con una base móvil en todo el territorio y los que tienen un fuerte potencial redistributivo deben ser nacionales; los de movilidad limitada, regionales; y los de base fija, locales. Para una discusión detallada sobre los tributos que pueden ser transferidos a los gobiernos sub-nacionales, ver Ronald McKinnon y Thomas Nechyba, “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints” en John Ferejohn y Barry Weingast, *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997).

¹² A esto habría que agregarle, obviamente, un Fondo de Compensación Territorial para igualar y asegurar que los recursos sean transferidos a aquellos gobiernos sub-nacionales con escasas posibilidades de recolección de tributos.

¹³ El “precommitment device” o mecanismo de compromiso previo, es un mecanismo a través del cual el agente resuelve problemas de inconsistencia temporal de preferencias o debilidad de voluntad. Ver Jon Elster: *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press 1989). El problema de riesgo moral se refiere a aquellas situaciones en las cuales el agente no puede observar ni verificar las acciones de otro agente con el cual va a entablar un contrato. Ver Gary Miller: *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy* (Cambridge: Cambridge University Press 1992). Para una aplicación de este problema a la descentralización, ver Ernesto Stein: “Fiscal Decentralisation and

Government Size in Latin America” en Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann, eds.: *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America* (Washington: Inter-American Development Bank 1998).

¹⁴ Ver Ronald McKinnon y Thomas Nechyba, “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints” en John Ferejohn and Barry Weingast, *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997)

¹⁵ Un “desbalance vertical alto” es aquel mayor de 50%, es decir que más de 50% de los recursos son obtenidos por la vía de las transferencias intergubernamentales. Esta información toma en cuenta el promedio del “desbalance” de los gobiernos regionales y locales.

¹⁶ La “tragedia de los comunes” se presenta cuando los agentes intentan simultáneamente maximizar los beneficios del consumo de un bien común no renovable, en este caso un fondo de transferencias intergubernamentales, e intentan transferir los costos de su mantenimiento a los otros agentes. Esta situación provoca que actores actuando racionalmente dilapiden un bien común no renovable. Ver Elinor Ostrom: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Princeton: Princeton University Press 1990).

¹⁷ En Venezuela se ha comenzado a avanzar significativamente al abrirse la posibilidad, debido a un cambio constitucional, de transferir tributos como el impuesto a la gasolina y el impuesto general a las ventas a los estados. Esta transferencia estaría contemplada para el año 2002.

Bibliografía

- BAHL, Roy y SHAYAM: “Public Expenditure Decentralization in Developing Countries”, Government Policy, 4, 1986.
- BAHL, Roy y JOHANNES Linn: “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries”, The Journal of Federalism, 24, Winter, 1994.
- BEER, Samuel: “A Political Scientist’s View of Fiscal Federalism” en Oates William: Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976).
- BUCHANAN, James: “Individual Choice in Voting and the Market”, Journal of Political Economy, 4, 1954.
- _____ : “Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform”, Publius: The Journal of Federalism, 25, Spring, 1995.
- BUCHANAN, James y Geoffrey BRENNAN: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution (New York: Cambridge University Press 1980).
- _____ : “Towards a Tax Constitution for Leviathan”, Journal of Public Economics, 8, 1977.
- CHUBB, John: “The Political Economy of Federalism”, American Political Science Review, Vol. 79, 1985.
- COHEN, John y Stephen PETERSON: “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Discussion Paper No. 555, 1996.
- DE LA CRUZ, Rafael (Coord): Descentralización en Perspectiva (Caracas: Ediciones IESA 1998).
- _____ : “Finanzas Públicas y Descentralización: La Teoría Inacabada del Federalismo Fiscal, en R. de la Cruz y Armando Barrios (eds.): Federalismo Fiscal (Caracas: Nueva Sociedad 1994).
- DYE, Thomas: American Federalism: Competition Among Governments (Massachussets: Lexington Books 1990).
- ELSTER, Jon: Nuts and Bolts for the Social Sciences (Cambridge: Cambridge University Press 1989).

- GÓMEZ, Eduardo: "The Origins of Brazil's Macroeconomic Crisis: State Debt, Careerism and Delayed Economic Reform", Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, 1999.
- HAGGARD, Stephen y Robert KAUFMAN, eds.: The Politics of Economic Adjustment (Princeton: Princeton University Press 1992).
- HAGGARD, Stephen; Christopher GARMAN y Elizabeth WILLIS: "The Politics of Decentralization in Latin America", LARR, Vol 34, No.1, 1999.
- INMAN, Robert: "Markets, Government and the New Political Economy", en Alan J. Auerbach y Martin Feldstein, eds.: Handbook of Public Economics (Amsterdam: North-Holland 1987).
- Interamerican Development Bank: Latin America After a Decade of Reforms (Washington D.C.: IDB 1997).
- MCKINNON, Ronald y Thomas NECHYBA: "Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints" en Ferejohn, John y Weingast, Barry, eds.: The New Federalism: Can the States be Trusted? (Stanford: Hoover Institution Press 1997).
- MILLER, Gary: Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy (Cambridge: Cambridge University Press 1992).
- MUSGRAVE, Richard: The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy (New York: McGraw Hill 1959).
- NOHLEN, Dieter: Reforma Política y Consolidación Democrática: Europa y América Latina (Caracas: Nueva Sociedad 1988).
- OATES, William: "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism" en Oates William: Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976).
- OATES, William y Robert SCHWAB, Robert: "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?", Journal of Public Economics, 35, 1988.
- OSTERFELD, David: "Radical Federalism: Responsiveness, Conflict, and Efficiency" en Geoffrey Brennan y Loren Lomasky: Politics and Process: New Essays in Democratic Thought (New York: Cambridge University Press 1989).
- OSTROM, Elinor: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Princeton: Princeton University Press 1990).
- PETERSON, Paul: The Price of Federalism (Washington D.C.: The Brookings Institution 1995).
- PESTIEU, Pierre: "The Optimality Limits of the Tiebout Model" en Oates, William: Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976).
- PRZEWORSKI, Adam: "On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective", Paper delivered at the Seminar on State Reform in Latin America and the Caribbean, Brasilia (May 1996).
- PRUD'HOMME, Remy: "On the Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer, 10, 1995.
- PUTNAM, Robert: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (Princeton: Princeton University Press 1993).
- ROJAS, Fernando: "La Descentralización Fiscal en América Latina. Análisis Comparado" en De la Cruz, Rafael: El Costo de la Descentralización en Venezuela (Caracas: Nueva Sociedad 1994).
- RONDINELLI, Dennis; John NELLIS y Shabbir CHEEMA: "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience", World Bank, World Bank Staff Working Papers No. 581, 1984.
- SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI: "An Incomplete Contracts Approach to Fiscal Federalism: A Theoretical Assessment with Applications to the Argentine Case", Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, 1999

- SEABRIGHT, Paul: “Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model”, European Economic Review, 40, 1996.
- SOUZA, Celina: Constitutional Engineering in Brazil (New York: St. Martin’s Press 1997).
- STEIN, Ernesto: “Fiscal Decentralisation and Government Size in Latin America” en Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann, eds.: Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America (Washington: Inter-American Development Bank 1998).
- STONER-WEISS, Kathryn: Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance (Princeton: Princeton University Press 1997).
- TANZI, Vito: “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., 1995.
- TIEBOUT, Charles: “A Pure Theory of Local Government Expenditure”, Journal of Political Economy, 422, October, 1956.
- VOLDEN, Craig: “Entrusting the States with Welfare Reform” in Ferejohn, John and Weingast, Barry, eds.: The New Federalism: Can the States be Trusted? (Stanford: Hoover Institution Press 1997).
- WASYLENKO, Michael: “Fiscal Decentralization and Economic Development”, Public Budgeting and Finance, 7, 1987.
- WEINGAST, Barry: “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 11, 1995.
- WEISNER, Eduardo: Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal (Bogotá: Presidencia de la República 1992).
- _____ : La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación 1995).
- WILLIAMSON, John, ed., The Political Economy of Policy Reform (Washington: Institute for International Economics 1993)