

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 337-2003

Colección Estudios

Número 140

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el CES incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo se identifique con las mismas.

Primera edición, junio de 2003

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España, 2003

© Christi G. Rangel Guerrero

Derechos reservados conforme a la Ley para esta edición:

**Consejo Económico y Social**

Huertas, 73, 28014 Madrid, ESPAÑA

Tel.: 91429 00 18 - Fax: 91429 42 57

E-Mail: [institucional@ces.es](mailto:institucional@ces.es)

Información Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-186-4

Depósito legal: M-28.887-2003

Impresión: ELECE, Industria Gráfica, S.L.

Polígono El Nogal, Río Tiétar, 24, 28110 Algete (Madrid)

# ECONOMÍA PÚBLICA MULTIJURISDICCIONAL

---

Modelos teóricos y el caso español  
como experiencia práctica

---

Christi G. Rangel Guerrero



senda de la descentralización. Dentro de esta tendencia se dan otras dos: 1) que las identidades de las minorías regionales y nacionales encuentran su expresión más fácil en los ámbitos regional y local, 2) que los gobiernos centrales al concentrarse en controlar los desafíos de la globalización de la salud, la comunicación y el poder, descargan en los niveles inferiores la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana, para reconstruir la legitimidad.

Ocurre entonces que los gobiernos regionales y locales se convierten en las fuerzas decisivas en el destino de los ciudadanos, en las relaciones entre el Estado y la sociedad y en la remodelación de los Estado-nación [Castells, 1997 (2): 302].

Entre la globalización del capital, la multilateralización de las instituciones de poder y la descentralización de la autoridad a los gobiernos regionales y locales se produce una nueva geometría del poder, induciendo quizás a una nueva forma de Estado: El Estado red. La Unión Europea es el mejor ejemplo de lo que Castells [1997 (3): 383] ha denominado el Estado red, «un Estado caracterizado por compartir la autoridad a lo largo de una red», cuyos nodos aunque variando en tamaño o en influencia, son interdependientes, de tal modo que ningún nodo puede pasar por alto al resto.

Aun habiendo afirmado que lo accidental en economía del sector público es la manera específica de corregir las carencias del mercado y que éstas son lo sustantivo, está pendiente el desafío de encontrar los caminos idóneos para la consecución de los objetivos del sector público. Nos planteamos arrostrarlo teniendo en cuenta la evolución teórica y las tendencias del nuevo milenio, por la vía de la organización de las principales instituciones públicas. A este tema se dedican los tres capítulos siguientes.

## CAPÍTULO II

### JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO MULTIJURISDICCIONAL

*Los gobiernos nacionales en la era de la información son demasiado pequeños para manejar las fuerzas globales, pero demasiado grandes para manejar las vidas de la gente.*

Castells, 1998

#### 1. BASES TEÓRICAS DEL FEDERALISMO

Teniendo como premisa que el sistema de mercado no puede por sí solo realizar todas las funciones económicas, la política pública se diseña como guía, complemento y control del sector privado de tal manera que cubre las debilidades del sistema en los procedimientos que escapan de sus manos o bien contribuye al mantenimiento de las condiciones idóneas para su funcionamiento.

Sin embargo, es importante destacar que el Estado no debe actuar en lugar de la acción privada<sup>1</sup>, sino «facilitar que se haga». Como lo describe Domingo (1998) refiriéndose a un aspecto específico de la intervención pública «el Estado al establecer la protección social, no debe sofocar los estímulos, ni la iniciativa, ni la responsabilidad. El nivel mínimo garantizado debe dejar margen a la acción voluntaria de cada individuo para que pueda conseguir más

<sup>1</sup> Efecto *crowding-out* o «efecto exclusión», entendido como la reducción de la capacidad de inversión del sector privado provocado por las necesidades de financiación pública del gasto estatal.

para sí mismo y su familia». Aun teniendo en cuenta que las actuaciones varían según el caso de que se trate, lo anterior debería aplicarse a todos los tipos de intervención.

Ahora bien, en medio de estas declaraciones formulamos la siguiente pregunta ¿cuál es la influencia dentro de las actividades del Estado del modelo de organización política que asume el sistema de gobierno? O en otras palabras ¿será igual el desempeño, en términos de eficiencia económica de un gobierno unitario que el de uno con varios niveles de actuación?

Antes de intentar dar respuesta a estas interrogantes es importante mencionar que dentro de la Teoría económica de la Hacienda Pública, las actividades del Estado fueron agrupadas por Richard Musgrave (1956) en tres funciones básicas, que fueron el punto de partida en los análisis sobre la asignación de funciones por niveles de gobierno. Estas tres funciones son las siguientes:

1. Función de asignación, mediante la cual se busca proveer bienes y servicios públicos de forma eficiente, corregir externalidades y afrontar en general situaciones provocadas por los fallos del mercado ya descritos.
2. Función de distribución, orientada al ajuste de la renta y la riqueza para asegurar ciertos niveles de equidad o justicia en la sociedad.
3. Función de estabilización por la que se pretende cubrir objetivos de tipo macroeconómico como la plena ocupación de los recursos, la estabilidad de precios o control de la inflación, el equilibrio exterior, la tasa de crecimiento socialmente deseada, entre otras involucradas a éstas.

Aunque muchas veces se ha supuesto que las necesidades sociales y públicas, y por tanto los bienes y servicios que las satisfacen, encuentran su razón de ser y su delimitación dentro de una sola economía nacional, en realidad, lo común en muchos países del mundo es que no haya un único nivel de actividad pública, por lo que las ideas sobre federalismo y descentralización surgen para analizar la posibilidad de alcanzar mejor los objetivos que tiene planteado el sector público, basándose en criterios de racionalidad y eficiencia, dentro de éste contexto territorial. Surgen entonces, luego de la clasificación de Musgrave, inquietudes respecto a cómo tratar esta clasificación o cómo distribuir las responsabilidades del Estado dentro de la organización político-territorial de un país.

El punto de partida de los análisis sobre federalismo dentro de la teoría clásica de la Hacienda Pública fue el tema de la asignación eficiente de ciertos bienes a los que no era posible aplicarles los principios económicos neoclásicos. Varios autores establecieron las bases teóricas, siendo Charles Tiebout uno de los primeros en 1956<sup>2</sup>. Su publicación se orientó a tratar la problemática planteada por Samuelson en esa misma época respecto a la inexistencia de una «solución de mercado»<sup>3</sup> que garantizase la asignación óptima de los bienes colectivos; se denunciaba entonces que buena parte del producto interior bruto (el que correspondía a presupuesto público) se asignaba de forma deficien-

<sup>2</sup> Según Casahuga (1978) toda la teoría económica de la descentralización fiscal y administrativa no es sino un desarrollo más o menos directo del modelo de Tiebout.

<sup>3</sup> Palabras que Tiebout tomó de las conclusiones de Samuelson (1978: 324).

te conllevando a pérdidas de bienestar. Las causas del problema se explicaron por la falta de información sobre las preferencias de los consumidores que permita deducir la demanda de este tipo de bienes, con la consecuente imposibilidad de lograr una medida de valoración para proveerlos y cobrarlos.

En su esquema, Tiebout acepta la validez del problema de Samuelson pero únicamente en relación al gasto central y no para el local. Según él, la elección de un individuo de su lugar de residencia es una forma de revelar las preferencias por los bienes públicos locales, lo que solventa el problema de establecer el suministro óptimo de bienes cuyas características incentivan al comportamiento del polizón o *free-rider*. La ausencia de costes de movilidad que supone el modelo de Tiebout hará que se logre el ajuste entre los ciudadanos y sus bienes preferidos y que cualquier desviación del comportamiento del gobierno local respecto a la cantidad óptima de bienes públicos a proveer sea respondida con una migración (voto con los pies) de sus residentes hacia otra jurisdicción. Si se estipula que cada comunidad tiene que sufragar su propio coste de servicios públicos, los individuos aprenderán que les interesa elegir aquellas jurisdicciones que satisfacen sus preferencias particulares.

La posibilidad de que la provisión descentralizada de bienes locales permita una solución al problema de asignación óptima de una parte de los bienes colectivos derivó en planteamientos sobre la conveniencia de que exista ese suministro descentralizado, tal como lo dijo Casahuga (1978) «... este mecanismo asignativo de Tiebout es el suministro descentralizado de bienes públicos, es decir, en las propias palabras de Tiebout, un sistema de gobiernos locales».

Las críticas al modelo de Tiebout se dirigieron fundamentalmente a los supuestos en los que se basa: la plena movilidad de personas y factores de producción, total conciencia por parte de los ciudadanos de los ingresos y gastos públicos en cada jurisdicción, la inexistencia de economías de escala interjurisdiccionales, de efectos externos interjurisdiccionales y de costes de congestión. Según Samuelson (1968), el proceso de ajuste tieboutiano meramente no aproxima a la solución del problema pero no deja de ser en el mejor de los casos una solución «second best»<sup>4</sup>. No implica esto que su solución se haya desestimado y haya perdido interés porque al fin y al cabo parece que la solución second best es típica en la asignación de los bienes colectivos.

Siguiendo por orden cronológico de aparición el siguiente en la lista de contribuciones teóricas fundamentales fue James Buchanan, quien en 1965 realiza un trabajo que pretendía cubrir los espacios vacíos de la teoría de Samuelson sobre los bienes públicos. Fundamentalmente se refería a aquellos bienes que no son totalmente públicos (bienes públicos puros) ni tampoco totalmente privados; se trataba de una teoría de las sociedades cooperativas, que buscaba establecer los derechos de propiedad-consumo de diversos grupos de personas. Fue llamada la teoría económica de los clubes, vistos como asociaciones u organizaciones de servicios compartidos en los que es posible la exclusión. La orientación de esta teoría no era establecer directrices de actuación pública, por el contrario ofrecía una solución para la provisión de bienes

<sup>4</sup> El término second best, se ha utilizado para hablar de soluciones que no llegan a ser del todo óptimas pero que son lo mejor dentro de lo posible.

colectivos sin la necesidad de dicha intervención, no obstante, sirvió de guía para el desarrollo de dos aspectos importantes del federalismo:

1. La delimitación del tamaño óptimo de las jurisdicciones para asignar un bien  $x$  predeterminado.
2. La fijación de la cantidad y tipos de bienes colectivos que debe proveer una jurisdicción preestablecida para lograr asignaciones óptimas.

A finales de la década de los sesenta se plantea ya como objeto de análisis independiente la organización del sector público y la distribución de funciones por niveles de gobierno, es decir, que comienza dentro del campo económico el tema del federalismo.

Musgrave (1973) utilizó la teoría de los clubes para desarrollar un modelo de jurisdicciones óptimas<sup>5</sup> en el suministro de bienes colectivos, pero antes de esta publicación, Musgrave (1969) ya había hecho un análisis sobre las teorías de federalismo fiscal, llegando a conclusiones que como se ve a continuación, comenzaron a abrir el panorama sobre la eficiencia en la organización de la actividad gubernamental:

- Es necesario conocer sobre la incidencia espacial de los beneficios de varios bienes sociales, para la reasignación de las competencias de decisión política y de la financiación de varias funciones a los niveles debidos.
- Es importante la coincidencia del área de los beneficios de los bienes sociales, los impuestos que los financian y la toma de decisiones.
- En relación con las externalidades, es necesario ponderar las medidas centrales que las reducen con el mantenimiento de las diferencias regionales.
- El federalismo fiscal también implica el que a los ciudadanos no sólo le conciernen los asuntos de su localidad, sino también los de las otras localidades por lo que se debe velar por la intervención en los bienes preferentes y la igualación del esfuerzo fiscal.

El siguiente y fundamental aporte teórico vino de parte de Wallace Oates (1972)<sup>6</sup>, quien en el trabajo denominado *Federalismo Fiscal* analiza detenidamente las ventajas y desventajas de un gobierno centralizado y otro descentralizado en la ejecución de las funciones establecidas por Musgrave, luego sugiere la asignación de funciones por niveles de gobierno y de los instrumentos fiscales más idóneos: impuestos, transferencias y acceso a deuda; realiza también análisis sobre las políticas de distribución y estabilización en un sistema federal y finalmente trata la dinámica del federalismo a través de una retrospectiva sobre lo que ha ocurrido en países industrializados y proyecta posibles tendencias hacia el futuro. Quedan establecidos en esta publicación tres argumentos a favor de un gobierno descentralizado:

<sup>5</sup> Como determinantes fundamentales en este análisis se consideraron las posibles incidencias de los distintos bienes públicos y la característica de la curva de costes de provisión, cuya forma de «U» respecto al tamaño de la jurisdicción explica que las localidades muy pequeñas no son capaces de aprovechar las economías de escala y las muy grandes sufren problemas de congestión.

<sup>6</sup> Existen además otras contribuciones importantes que podemos encontrar en las notas de pie de página del libro de Oates *Federalismo Fiscal* y que sin duda habían ya dejado el campo abonado para la producción teórica más avanzada que éste contiene.

La eficiencia económica se consigue proporcionando la mezcla de productos públicos que refleje mejor las preferencias de los individuos que componen la sociedad. Si todos los individuos están obligados a consumir el mismo nivel de output público de un bien cuando son posibles las variaciones en los consumos individuales, el resultado más probable es una asignación ineficiente de los recursos.

- Un gobierno descentralizado permite que se den las condiciones necesarias para una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos. Incluso es posible que se produzcan presiones competitivas positivas como resultado de un número más elevado de productores y productos.
- Los residentes estarán en mejor situación para sopesar los beneficios y costes de los programas públicos si se logra que cada comunidad financie en buena parte sus propios programas a través de la tributación local.

Para Oates, lo deseable es una forma de gobierno que combine las ventajas de los dos casos polares (centralizado y totalmente descentralizado) y evite sus defectos más serios. Cada nivel de gobierno no intenta cumplir todas las funciones del sector público, sino que asume las que mejor puede desempeñar, esto es, aplicar el principio de subsidiariedad.

En esta misma publicación fue planteado el famoso teorema de la descentralización de Barzel (1969)-Oates (1972) que dice textualmente lo siguiente: «Para un bien público —cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales— será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado de output para todas las jurisdicciones». En ausencia de economías de escala y de efectos externos jurisdiccionales, este teorema garantiza la superioridad de la solución descentralizada.

Como resultado de las investigaciones en economía del sector público en un contexto descentralizado, se distribuyeron las tres funciones planteadas por Musgrave en los distintos niveles de gobierno, estableciéndose lo siguiente:

*La función de estabilización* debiera ser responsabilidad del nivel superior de gobierno por diversas razones que a continuación se detallan. Para comenzar, en el gobierno central se tiene más y mejor información sobre las variables económicas influyentes por la posición que la Hacienda general ocupa en el ámbito de las administraciones públicas, en consecuencia tendrá más oportunidad de corregir las disparidades dada su mejor visión de conjunto y su preocupación girará en torno al logro del control de los precios, el empleo y el crecimiento económico en todo el territorio nacional y no regionalmente. Asimismo, dada la necesidad de coordinación de las políticas fiscal y monetaria y siendo esta última potestad del nivel central, debe manejarse la primera también de forma centralizada. En caso contrario la estabilización no se lograría porque sería necesaria una coordinación muy estricta de todas las jurisdicciones que estuviesen haciendo política fiscal, situación que a su vez implica desgaste de recursos y que siendo tan difícil de lograr, al final no produciría los

efectos esperados porque terminarían contrarrestándose las políticas. Finalmente, como a nivel territorial los mercados son abiertos por la prohibición constitucional de limitar la libre circulación de personas y bienes, las decisiones localizadas se diluirían e incluso podrían estimular la traslación de efectos no deseados entre las regiones, pudiendo generar efectos perversos.

La función de asignación está básicamente referida a bienes con ciertas propiedades que como lo señala el propio Musgrave (1995) no pueden proveerse a través de transacciones entre consumidores y productores individuales. Como ya fue descrito, es característico de este tipo de bienes que su utilidad no se limita al consumidor en concreto que adquiere el bien (el consumo no es rival) y aunque pudiera surgir una situación en la que se diera consumo rival, la exclusión sería inviable en la práctica o prohibitivamente cara. Por estas razones la provisión de bienes colectivos se enfrenta a inconvenientes importantes a la hora de decidir la clase y cantidad que deben suministrarse y el monto de la contraprestación pecuniaria que debe exigirse a los beneficiados<sup>8</sup>, vale recordar que existe un problema de información insuficiente para obtener la demanda, además de que interesa precisar quién debe realizar la provisión.

El rasgo más importante de los bienes públicos en cuanto a la decisión de provisión por parte de un nivel de gobierno específico es que sus beneficios tienen limitaciones espaciales. Así la red de transporte local, trae beneficios a los residentes de una jurisdicción estrictamente, mientras que las autovías interregionales pueden beneficiar a un conjunto mucho más amplio. Igual ocurre con el servicio de alumbrado en las calles, que generalmente beneficia a los residentes de un sector específico, sin que afecte a los habitantes del pueblo vecino por lo que no se justifica que estos últimos tengan algo que ver con las decisiones de su provisión. La dimensión territorial de los bienes públicos está referida entonces a que mientras algunos bienes afectan a un relativamente pequeño número de ciudadanos residentes en un espacio reducido, otros, como la defensa nacional o la justicia, benefician a todos los residentes de un país. Empero, el aspecto básico en este tema según Oates (1999: 1122), es que como resultado de diferentes gustos y costes, el nivel eficiente de producción de un bien colectivo local es probable que varíe entre las jurisdicciones y si se espera maximizar el bienestar social general se requiere que el suministro de bienes y servicios locales varíe correspondientemente. Razones de eficiencia apoyan esta afirmación por cuanto cabe esperar que acercar las decisiones a los individuos que se verán afectados por ellas, supondrá minimizar de alguna manera los costes relacionados con la provisión, por otra parte, Rubinfiel en 1979 hizo mención de razones de equidad al plantear «...que las familias con diferentes gustos pueden preferir diferentes combinaciones de servicios públicos. Como resultado, el requisito de igualdad de gasto en cada área de servicio puede crear inequidades (e ineficiencias en el consumo) en situaciones que eran, al principio, acordes con la equidad». En conclusión los servicios públicos deberían ser provistos, y su coste compartido, de acuerdo con las pre-

<sup>8</sup> Una propuesta de solución a este problema es la que involucra al proceso político como mecanismo sustituto del sistema de mercado. Este proceso político implica el que se realicen elecciones para que, por medio de un sistema de democracia representativa, se tomen decisiones que sustituyan la revelación de preferencias mediante el mercado y se procure alcanzar la mejor solución dentro de lo posible. Con relación al cobro por parte del gobierno por el suministro de bienes colectivos, se utiliza la vía del sistema impositivo pero que tiene su parte negativa al provocar costes de eficiencia o excesos de gravamen.

ferencias de los residentes de la región de beneficio pertinente. Cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios afluyen dentro de sus límites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiación que internalicen los costes.

La función de distribución exige, para lograr con ella los fines de igualdad y equidad, un escenario en el que sean muy limitadas las posibilidades de que quienes integran el espacio a ser afectado puedan escapar, es decir, que debe ser aplicada en el que haya muy poca movilidad de los agentes económicos hacia dentro o hacia fuera. Dado que comúnmente ocurre lo contrario en ámbitos jurisdiccionales, se recomienda la distribución como una función centralizada. La relativa facilidad con que es posible que se den desplazamientos entre jurisdicciones atenta contra el logro de los objetivos porque la implantación de políticas fuertemente redistributivas por parte de un ente local, provocaría migraciones o traslados de carácter fiscal (votación con los pies), en el sentido de que quienes se vean perjudicados mostrarán su desagrado u oposición estableciéndose en otras localidades cuyos comportamientos fiscales sean más neutrales con respecto a la distribución de la renta. Monasterio y Suárez (1998) afirman que la generalización del fenómeno migratorio podría acarrear una segregación de las localidades, de manera que cada circunscripción estaría constituida por individuos en escalones similares de renta, lo cual, en términos del Teorema de Tiebout, no es necesariamente malo, aunque tiene el inconveniente de que si todos los costes de provisión de bienes públicos son constantes (e iguales en todas las jurisdicciones), las regiones en las que se ubiquen más individuos pobres deberán soportar una mayor carga fiscal para su financiación.

Otro argumento en apoyo de lo ya expuesto es que una redistribución local de la renta agresiva induciría a la competencia fiscal igualmente agresiva entre colectividades a fin de atraerse hacia sí la mayor cantidad posible de capitales que puedan incrementar el bienestar regional y esta competencia no es precisamente ventajosa si se quiere lograr cierta igualdad entre las regiones. Un alegato adicional es que las políticas redistributivas afectan los niveles de producción generales y en consecuencia la eficiencia económica global, razón por la que deben ser cuidadosamente aplicadas con visión de conjunto.

En resumen, se estima que habrá un mejor desempeño de la labor pública según la teoría del federalismo fiscal cuando sea manejado centralizadamente lo relativo a la estabilización y distribución de la renta, mientras que todos los niveles de gobierno podrán asumir competencias en la provisión de bienes y servicios en función de la cobertura espacial de los beneficios y las economías de escala en la producción de dichos bienes<sup>9</sup>. Cabe mencionar que se considera beneficiosa la concesión de cierto grado de autonomía a los entes inferiores y que más que quedar relegados a ser proveedores de algunos bienes y servicios, deben cooperar en la consecución de objetivos interdependientes con otros niveles de gobierno, en un intento por aprovechar la mayor eficiencia del sistema centralizado con la superioridad de los ámbitos inferiores de decisión por la proximidad de la Administración a los administrados.

<sup>9</sup> Sobre este tema profundizaremos en el capítulo siguiente. Por lo pronto pretendemos dejar estipulados los aspectos teóricos básicos y las críticas que les han formulado para intentar deducir unas conclusiones teóricas propias que serán utilizadas en la búsqueda de resultados.

## 2. CRÍTICAS AL MODELO ORTODOXO Y OTROS DESARROLLOS EN LA TEORÍA DEL FEDERALISMO

Hasta aquí se ha esbozado lo que se conoce como teoría básica o modelo ortodoxo del federalismo fiscal. Este modelo, llamado el modelo TOM (Tiebout, Oates, Musgrave)<sup>10</sup> ha estado sometido a una serie de críticas porque aparentemente deja de lado aspectos de suma importancia dentro de lo que persigue el federalismo, no obstante, estas confrontaciones lejos de haber desestimado los planteamientos iniciales del federalismo, estimularon la profundización de los estudios y el enriquecimiento de este campo. Como testimonio y complemento del marco teórico que servirá al propósito de elaborar un modelo de constitución óptima del sector público, se refieren a continuación las críticas y posteriores desarrollos a las ideas planteadas.

En 1978 Musgrave es criticado por Casahuga partiendo del hecho de que no son iguales objetivos que competencias. Según Casahuga el problema que debe resolver la teoría de la descentralización es la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno y las ideas musgravianas, no nos dicen absolutamente nada acerca de si, por ejemplo, la sanidad, o el sistema de transporte, habrían de constituir de forma óptima una competencia del Estado central o de los niveles descentralizados de gobierno. El fin del diseño de un programa de descentralización es el de delimitar lo que puede o no puede hacer cada nivel de gobierno y no la asignación de los objetivos del Estado en cada uno de ellos. El argumento de su crítica es que las políticas públicas no tienen impacto exclusivamente sobre un objetivo, sino que en medio del complicado mundo en que vivimos, caracterizado por la interdependencia y en donde la única constante es el cambio, cualquier medida de política pública tendrá efectos en la asignación, la distribución y en las variables que afectan la estabilidad al mismo tiempo, pero además el impacto sobre los objetivos sociales no es fijo en el tiempo.

Aunque con los fundamentos de Musgrave se esbozara una constitución fiscal-administrativa en la que las competencias fueran distribuidas de tal manera que las descentralizadas no tuvieran impacto redistributivo o estabilizador, en la práctica esto es imposible, por lo que una constitución que cumpla con los lineamientos de la normativa federal musgraviana no puede existir en la realidad, además de que no está demostrado que fuera óptima en el caso de que existiese<sup>11</sup>.

En otro orden de ideas también aparece la crítica a la escuela musgraviana en cuanto a la total desatención del marco político como variable influyente en los resultados de la gestión pública, asimismo, respecto a la visión de quienes toman las decisiones dentro del sector como maximizadores del bienestar social, lo que se ha catalogado de ingenuidad política. En este caso, se puede decir que la falla se arrastra desde que Musgrave y en general la rama de la Hacienda pública asume las directrices de la escuela neoclásica como fundamento para las construcciones teóricas. Sin embargo, como veremos más adelante, las teorías del federalismo fiscal se han dirigido a las ideas de la

<sup>10</sup> Denominación que ha sido tomada de Melguizo Sánchez (1989).

<sup>11</sup> Oates, contrariamente dice en su artículo de 1999 que está demostrado que cumplidos todos los supuestos se llega a una solución de optimalidad con la provisión descentralizada de bienes locales colectivos, otra cuestión es la contrastación de la realidad y los modelos teóricos.

Elección pública y también han intentado la incorporación de las condiciones políticas e institucionales como instrumentos de análisis conjuntamente con los postulados de la teoría económica neoclásica<sup>12</sup>.

Resulta igualmente interesante la compilación hecha por Melguizo (1989) de los aportes de varios economistas que objetaron las ideas del modelo ortodoxo analizando cada una de las funciones musgravianas. Se exponen ahora los análisis de las funciones públicas vistas desde otros cristales:

**Función distributiva.** La recomendación de manejar la política de redistribución desde el nivel central de gobierno, deja a un lado los siguientes aspectos:

- Las funciones presupuestarias de Musgrave son interdependientes (idea fundamental en el planteamiento de Casahuga) además de que la función distributiva no tiene un instrumento único para materializarla. Spann señala que ésta no sólo se puede lograr a través de transferencias, sino que puede resultar también de la provisión de ciertos bienes públicos, como por ejemplo, becas escolares, ayudas alimentarias, subsidios de mantenimiento, entre otros.
- En relación a los temores de estimular migraciones interjurisdiccionales inducidas por políticas fiscales, existen argumentos que cuestionan ampliamente el que esto pueda ocurrir. Por un lado está la debilidad del supuesto tieboutiano de la plena movilidad de los agentes y por otro lado existe un aporte teórico de Grewal y Mathews (1983) según el cual los gobiernos subcentrales pueden evitar las migraciones aplicando políticas redistributivas propias que afecten el superávit locaional de los ciudadanos, aumentando el de unos y disminuyendo el de otros. La idea se basa en el concepto de «excedente de localización» que es el resultado de sumar algebraicamente los beneficios netos que recibe un ciudadano por permanecer en una jurisdicción y no emigrar a otra. Este concepto tiene utilidad para deducir la posibilidad o no de movilidad interjurisdiccional y por ende las posibilidades de aplicar políticas redistributivas a nivel local, igualmente permite la evaluación de la consistencia del diseño de estructuras de reparto de fuentes impositivas entre niveles de gobierno. Aunque está claro que existen limitaciones para aplicar políticas redistributivas locales, igualmente se evidencia la opción de que hay un espacio disponible para esas políticas a nivel subcentral (Melguizo, 1989).
- Pauly (1973) comprobó esta idea con la demostración de la redistribución a nivel local en base a la consideración de las funciones interdependientes de la utilidad. Los ciudadanos pueden valorar positivamente el que otros individuos mejoren sus condiciones de vida, por lo que la redistribución de la renta pudiera ser considerada como un bien público local. Dada esta situación, si existiesen preferencias con dimensiones geográficas por la redistribución, queda en tela de juicio la superioridad de la solución centralizada a este problema.
- Desde el campo normativo de la Hacienda pública, existe el aporte de Tresh (1981) en el que argumenta que la redistribución local tiene

<sup>12</sup> Cabe mencionar que el rechazo de Casahuga a las propuestas normativas de Musgrave en modo alguno implican que él considera inválidas las conclusiones positivas de muchos de los análisis realizados por musgravianos.



sentido en un sistema federal aun si las redistribuciones sólo están basadas en consideraciones de equidad interpersonal. Elabora funciones de bienestar social inherentes a la existencia de gobiernos locales.

**Función de estabilización.** Nuevamente aparecen argumentos que no están del todo acordes con las declaraciones tradicionales respecto a quién debe asumir esta función. Cabe mencionar aquí que han entrado en el ámbito de actuación de los gobiernos subcentrales las denominadas «políticas microeconómicas de estabilización», cumpliendo un importante papel en la consecución del desarrollo regional y en aspectos específicos dentro de las variables macro como por ejemplo, su capacidad para mejorar con políticas concretas los problemas de desempleo. En base a lo anterior han seguido apareciendo aportes como los de Bellon en 1986 que demuestra la posibilidad de innovación y revitalización de la economía en crisis, gracias al federalismo, Utrilla en 1986 que estudia el papel de las Comunidades Autónomas frente a la crisis y el paro, y Echevarría en 1988 que analiza las condiciones bajo las cuales es posible la descentralización de las políticas de estabilización a los gobiernos territoriales.

Desde la perspectiva del federalismo cooperativo, Mansfield demostró la importancia en la República Federal Alemana, de los niveles inferiores de gobierno en la política de estabilización durante el periodo 1972-82, reforzando a un tiempo, en la dirección idónea el impacto de la política del gobierno central. Uno de los fundamentos del modelo convencional es que las haciendas locales tengan un comportamiento procíclico, según la tesis de Hansen y Perloff, pero lo ocurrido en la hasta entonces Alemania occidental y los análisis hechos en España por Colom en 1974 y Esteso y Melguizo en 1982, no confirman el efecto perverso o procíclico de las haciendas locales (Melguizo, 1989).

**Función de asignación.** En relación a la función asignativa, más que contradicciones respecto a las ideas básicas del modelo TOM, existen aspectos que no están del todo desarrollados y que requieren ser afinados para poder responder a interrogantes que estuvieron presentes desde un principio pero que aún no tienen respuestas definitivas, por ejemplo ¿cuáles bienes específicos deben proveerse descentralizadamente?, ¿existe un número idóneo de jurisdicciones? y ¿cuál es el tamaño óptimo de una jurisdicción para proveer un bien público específico?

Ante estos planteamientos puede ser esclarecedor presentar aquí algunas reflexiones hechas por Oates en un artículo del *Journal Economic Literature* en 1999. Para empezar el autor señala que los preceptos básicos del federalismo deberían ser tratados más como preceptos generales que como principios firmes e inamovibles (pág. 1122). En referencia a las funciones de estabilización y distribución, Oates reconoce que los gobiernos descentralizados tienen cierto alcance o campo de acción para afectarlas pero no teniendo potestad sobre los instrumentos de intervención más fundamentales<sup>13</sup>. Ahora tocando el problema de la asignación el planteamiento gira en torno a que no es posible que la teoría ofrezca una delineación precisa de los bienes y servicios que tie-

<sup>13</sup> Tratando el problema de la estabilización y distribución Oates (1977: 55-56) «... no significa que los gobiernos subcentrales deban abandonar los esfuerzos en estas áreas. A medida que avanzamos en la escala desde los gobiernos locales a los regionales y de los estados, la capacidad para instrumentar con éxito políticas contracíclicas y redistributivas aumentan obviamente y habría que esperar, por tanto, que el grado de actividad contracíclica y distributiva variara directamente con el tamaño de la jurisdicción».

nen que estar en cada nivel de gobierno porque se está tratando con bienes colectivos cuyas incidencias espaciales pueden variar dependiendo del tiempo y el lugar. Sin embargo, esto no implica la negación del principio básico de que en el campo de la eficiencia económica la provisión de bienes y servicios colectivos debería situarse en el nivel más bajo que pueda asumirlo, abarcando en un sentido espacial costes y beneficios.

La teoría general lo que necesita es la proyección de las condiciones necesarias para validar este principio y yendo aún más lejos, también requiere de una medida clara de las ganancias en bienestar que se logran con la descentralización (Oates, 1999: 1123). Investigando sobre esto último el mismo Oates encontró en 1998 que la magnitud de las ganancias desde el punto de vista teórico, dependen del grado de heterogeneidad en la demanda y en los costes entre las jurisdicciones, así que en función de que las diferencias sean en demanda o en costes se obtienen ganancias (pérdidas) potenciales según el grado de elasticidad precio de la demanda.

También Oates aporta valiosas elucidaciones en lo concerniente al supuesto tieboutiano de alta movilidad de los agentes y del voto con los pies como sustento de la teoría básica del federalismo. Aunque típicamente relacionados el supuesto de movilidad y las ganancias de la provisión descentralizada, existe cierta independencia en realidad. En efecto, si suponemos la total inmovilidad de los agentes o factores, siguen habiendo ganancias en la descentralización porque el nivel eficiente de producción de bienes y servicios locales normalmente varía de una jurisdicción a otra.

Independientemente de cómo sean distribuidas las funciones gubernamentales, en lo que si parece haber acuerdo es en que deben existir varios niveles de gobierno ocupados en la actividad pública. El desenvolvimiento de las instituciones está influenciado por diferentes aspectos que van mucho más allá de lo económico, por eso la situación político-territorial de las naciones son el resultado de la historia de su conformación, la cultura, la influencia, si es que la tuvieron, de colonizadores, entre otras, pero actualmente existe una tendencia mundial, que busca maximizar la eficiencia en la actuación del Estado y todo parece indicar que lo clave en este proceso es la adscripción de responsabilidades en base a principio de subsidiariedad. Ya lo dijo Alexis de Tocqueville<sup>14</sup>: «El sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y la pequeñez de las naciones».

Entrando ahora en campos que tradicionalmente no han sido objeto de la teoría económica, se incluirán aquí algunos intentos de extender el horizonte conceptual para explorar conjuntamente los principios de bienestar y los objetivos de la política. Algunos análisis que tratan la dicotomía centralización-descentralización muestran el comportamiento de los políticos como maximizadores del presupuesto que gestionan, de la permanencia dentro del sector público o los beneficios netos de los votantes de la coalición mayoritaria. De tal manera, que se ha pretendido evitar fijar la atención exclusivamente en establecer reglas óptimas de comportamiento de los políticos, para analizar positivamente este comportamiento en marcos o estructuras institucionales distintas, con el objeto de recomendar marcos institucionales óptimos, es decir,

<sup>14</sup> Citado por Oates, W. (1977) y sacado de *Democracy in America*.

unas reglas óptimas para el juego económico y social<sup>15</sup>. Se tiene aquí entonces un enfoque constitucional.

En este mismo sentido, autores como Inman y Rubinfeld (1997: 1230) han tratado de redefinir la estructura analítica de la teoría económica para abarcar dimensiones políticas y constitucionales; establecen tres posibles vertientes del federalismo: económico, cooperativo y democrático, según se preste mayor atención a la eficiencia económica, la participación ciudadana o la defensa de derechos básicos o libertades. En tal contexto surge un dilema en el que se decide entre eficiencia económica o participación ciudadana. La ilustración correspondiente presenta una frontera federal en la cual, sobre un determinado rango, el aumento de la participación ocurre a expensas de la eficiencia económica. De aquí nacen nuevas interrogantes tales como ¿de qué forma dirigir este *trade-off* en el diseño de instituciones fiscales? Oates (1999: 1138) advierte sobre la dificultad de obtener respuestas pero no desecha la posibilidad de que con indagaciones cuidadosas se logren algunas orientaciones. En cualquier caso, los estudios que insertan objetivos políticos, parecen en un todo fortalecer la idea de la descentralización.

Otros investigadores han dirigido sus disertaciones hacia el análisis de la influencia de la organización del sector público en el desempeño del mercado. Barry Weingast en 1995 y Ronald McKinnon en 1997 se proponen el diseño de una estructura institucional que sea un buen contexto para el funcionamiento estable del sistema de mercado. Weingast señala tres condiciones básicas para que en un gobierno descentralizado exista un mercado sano (Oates, 1999: 1139):

1. El gobierno central tiene la responsabilidad primaria sobre la regulación de la economía.
2. Existe un mercado común en el que no hay barreras a las transacciones.
3. Los gobiernos descentralizados están sometidos a fuertes restricciones presupuestarias, referidas a la imposibilidad de crear moneda y a no tener acceso a deuda de forma ilimitada.

Posteriormente McKinnon desarrolla más a fondo las consecuencias de la última condición de Weingast y sus ventajas para lograr un comportamiento responsable y disciplinado de las jurisdicciones, este comportamiento a su vez es introducido como condición necesaria para el logro de la estabilidad en el sistema económico.

Dentro del enfoque institucional se considera igualmente el trabajo de Brennan y Buchanan (1980) en el que plantean la hipótesis de que bajo un contexto de movilidad interjurisdiccional y de competencia entre gobiernos por atraer agentes que dejen ganancias fiscales, el tamaño global del sector público debiera ser más pequeño, *ceteris paribus*, cuanto mayor el grado en que impuestos y gastos están descentralizados, tesis que Oates (1985: 765) pone en duda cuando afirma, luego de un análisis empírico, que no existe una relación fuerte y sistemática entre el tamaño del gobierno y el grado de descentralización. Y ya para cerrar este sucinto apartado de desarrollos teóricos en el cam-

<sup>15</sup> Por ejemplo Oates (1999) sugiere reglas o procesos que hagan visibles a los ciudadanos los beneficios y costes de los programas públicos para que puedan, entre otras cosas, evaluar la actuación política.

po del federalismo fiscal hacemos mención de algunas exploraciones que han pretendido relacionar el grado de descentralización y el desempeño económico y político, pudiera también llamarse la relación descentralización-desarrollo económico. El Banco Mundial dirigió una investigación en 1996 de las que se obtuvieron correlaciones positivas que fueron consecuentes con los resultados de Sang-Loh en 1995. En contraste, Heng-fu Zou y sus colegas hallaron una correlación negativa entre descentralización y el crecimiento económico para el caso de China<sup>16</sup>.

De todo lo anterior es deducible el hecho de que las extensiones al modelo convencional en el que se ha basado la teoría del federalismo fiscal, requieren todavía la formalización en el campo teórico de algunos de sus planteamientos y muchas más pruebas empíricas en cuanto a las interrogantes que están por resolverse. Los vacíos o ciertas contradicciones pueden ser el resultado de diferentes entornos, por lo que los juicios que pudieran deducirse en uno u otro caso en principio son juicios no básicos, es decir, no son aplicables en todos los casos.

### 3. LA DESCENTRALIZACIÓN

Pasamos ahora a analizar concretamente el fenómeno de la descentralización en el que han tenido injerencia varias ramas de las ciencias sociales y no únicamente ha sido vista desde la perspectiva de la teoría económica. En el ámbito político y como una corriente mundial desde hace aproximadamente tres décadas, el interés por la descentralización va paralelo con el interés que han despertado las teorías de la centralización supranacional. Y esto es así porque las naciones y los Estados que las representan han ido variando sus funciones y competencias paulatinamente en el sentido de que, desde una perspectiva estrictamente económica, el proceso evolutivo ha caminado en búsqueda de una racionalización que mejore el bienestar de la comunidad.

Es también cierto que la descentralización forma parte de otros procesos como la liberalización, privatización y otras reformas del mercado en muchos países. Estas reformas son distintas unas de otras, pero su trasfondo es similar: el poder sobre la producción y provisión de bienes y servicios debe estar a cargo de la inferior unidad capaz de capturar los costos y beneficios asociados a ellos.

De la Cruz (1997) explica claramente este fenómeno cuando afirma que «estamos en presencia de una movilización profunda de numerosas naciones y de cambios económicos de gran alcance, en los que se está produciendo un nuevo equilibrio entre los ciudadanos y el Estado. Un nuevo equilibrio en el que el Estado no cesa en su función de proveedor de bienes públicos, pero se redefinen sus responsabilidades y el nivel de gobierno al que le corresponden, transformándolo en una institución más cercana a las comunidades a las que debe servir. Un nuevo equilibrio en el que la sociedad se fortalece, amplía los espacios de acción del sector privado y encuentra más posibilidades de someter al Estado a su voluntad». En este escenario existe la posibilidad de incre-

<sup>16</sup> Toda la información relativa a indagaciones entre descentralización, comportamiento del mercado y desempeño económico y político ha sido tomada de Oates (1999: 1138-1141).



mentar la eficiencia de todos los niveles del sector público, y renovar la legitimidad de los sistemas democráticos.

Pero la descentralización tiene también sus riesgos si su diseño no es el adecuado, según lo explica el Banco Mundial. Es posible que se profundicen las diferencias entre las regiones (respecto a su situación económica) y se pierda la estabilidad macroeconómica en general. También una distribución de responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales, sin atender a sus respectivas ventajas y limitaciones como prestadores de servicios o una estructura fiscal centralizada en los ingresos y descentralizada en los gastos atentarán contra la eficiencia y la equidad en la actuación pública. No obstante, es criterio general que conectando los servicios con las preferencias locales pueden lograrse menores costes de transacción (específicamente costes de información), ganancias en eficiencia y equidad e incentivos al desarrollo económico local.

La demanda por una política de descentralización ha estado conducida por los siguientes aspectos que Vito Tanzi (1995,a) resumió en un importante papel de trabajo:

- En primer lugar, Tanzi señala los desarrollos de la Comunidad Europea. Los problemas que enfrenta Europa para distribuir los roles económicos de la Unión y los Estados miembros implican discusiones que entran en el campo teórico del federalismo fiscal.
- El desencanto respecto al papel del sector público. El crecimiento de los Estados de la post guerra asociado a los gobiernos centrales ha sido cuestionado desde muchos ángulos. Diversos argumentos apoyan la idea de que la privatización y la descentralización inducen una mayor eficiencia y un sector público menos voluminoso.
- Desarrollos políticos específicos de cada país. En este punto menciona a Canadá, China y la antigua Unión Soviética forzados a reevaluar sus finanzas intergubernamentales como parte de nuevos acuerdos entre provincias y gobiernos centrales, o como manera de restablecer el control sobre el ingreso público nacional. Otros países como Etiopía, han encontrado en la descentralización una solución a sus problemas étnicos.
- Problemas estructurales y constituciones fiscales. Países como Argentina, Brasil, India, y Nigeria entre otros, experimentaron problemas macroeconómicos en los años ochenta y requirieron reformas fiscales entre otras medidas. Los arreglos institucionales intergubernamentales en cada uno de estos países obligaron a repensar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en el marco del programa de ajuste.

Tanzi menciona igualmente el énfasis del Banco Mundial en la investigación sobre descentralización como un factor que ha podido ayudar a la propagación de este tema en medios intelectuales. Sin duda, la abundante literatura proveniente del Banco Mundial es un indicador de su influencia en este campo.

Finalmente se quiere recordar que la experiencia internacional señala, según estudios como los llevados por el Banco Mundial o los del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) de Venezuela, que la importancia económica de los gobiernos regionales y locales es mayor, en promedio en los países que pertenecen a la OCDE que en los que están en vías de desarrollo;

igualmente la corresponsabilidad fiscal (entendida como la proporción de los gastos totales de cada gobierno financiados por sus propios ingresos) es mayor en los países desarrollados y además la tendencia ha sido creciente en los últimos años. Aunque esta relación positiva no implica causalidad, la tendencia descentralizadora ha progresado en ambos mundos de manera consistente.

## 1. ACLARACIÓN DE TÉRMINOS

La terminología básica referida al objeto de investigación en este trabajo se encuentra entrelazada en sus propios conceptos además de que puede adquirir ligeras diferencias en su significado según sea tratada desde el campo del derecho, de la ciencia política o de la doctrina económica. El propósito de este pequeño apartado es, más que delimitar los conceptos y referirlos exclusivamente desde la óptica del economista, aclarar sus diferentes implicaciones y constatar que en realidad es un campo de estudio en el que las ciencias jurídicas, políticas y económicas deben tenerse muy en cuenta unas a otras dentro de sus análisis so pena de dejar grandes vacíos dentro de los resultados que se obtengan y que impidan el avance en la búsqueda de respuestas. A manera de ejemplo, según Domingo (1998), el nivel básico de actuación pública es definir un marco normativo, que pudiera estar expresado de la siguiente manera: ¿cuáles son las bases jurídicas que garantizan la gobernabilidad (en medio de una organización Estatal dividida en varios poderes y niveles de actuación) para llevar a cabo la tarea de darle un uso eficiente a los recursos escasos con miras a procurar la equidad y el crecimiento económico, tratando en lo posible de que esto suceda en condiciones de estabilidad macroeconómica? Planeamientos como éste necesariamente implican ver más allá del análisis económico.

Sin más preámbulos se introduce el tema del Federalismo, tomando como referencia en principio a Wallace Oates (1972) quien en su trabajo sobre Federalismo Fiscal delimita el enfoque económico, a la vez que aclara el político y el jurídico. Comenzando por el último Oates cita a Kenneth Wheare en su definición de federalismo como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes. Para Wheare es muy importante las previsiones constitucionales que le den autonomía a los diferentes niveles de gobierno. Visto desde el punto de vista político el federalismo es la redistribución del poder. Muy recientemente existen consideraciones respecto a «... que, más allá de transferencias específicas desde el gobierno nacional a los nuevos gobiernos de las regiones, lo que está en juego es la transferencia de una *competencia agregada*, de la mayor importancia, como lo es la función de gobernar en un sentido, no solo politológico, sino, principalmente a juicio de la población, en un sentido *desarrollista*» (Boissier, 1998). Dentro del tema político Oates cita a Paul Meyer por su distinción entre descentralización, que representa una auténtica posesión de poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas, y desconcentración, que implica únicamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Meyer, Paul (1957): «Administrative Organization», Copenhagen, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busch, págs. 56-61.

Resaltan en estas citas la aparición de palabras como autonomía, descentralización y desconcentración, lo que da indicios de que podrían utilizarse indistintamente unas y otras. Corona *et al.* (1997), señalan que la diferencia entre federalismo, autonomía y descentralización es una cuestión de grado y de nombre. Sin embargo, consideramos junto con Oates (1999: 1120) que el federalismo fiscal desde el punto de vista económico, hace referencia al problema teórico de la reestructuración del sector público a través de la adscripción de responsabilidades e instrumentos fiscales en el nivel adecuado de gobierno y cómo esto afecta el desenvolvimiento económico, es decir, que se va mucho más allá de la mera descentralización. Groenewegen (1988) en la Enciclopedia PALGRAVE, coincide con esta definición de la teoría del federalismo fiscal, y resalta la concepción de King (1984) en la que dicha teoría en vez de limitarse al análisis de la estructura óptima de países federales, puede responder también a interrogantes acerca del diseño y operaciones de sistemas de gobiernos que cumplan el requisito de ser multinivel sin necesidad de que sean federales<sup>18</sup>. Igualmente es expuesto en PALGRAVE el sentido de la teoría del federalismo fiscal como un argumento acerca de los costos y beneficios de la descentralización gubernamental.

Otra visión económica del federalismo es la también planteada por Oates (1977: 35) que textualmente dice: «Gobierno Federal: un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las mismas jurisdicciones (y tal vez por otros que desempeñan actividades en ellas)». En este último concepto se está considerando el modelo estático del sistema federal<sup>19</sup>.

## 5. CONCLUSIONES: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

El contexto en el que surgieron los análisis que tomamos aquí como fundamento del federalismo fiscal es el del pensamiento neoclásico, lo que implica que la guía o referencia para el desarrollo teórico fue el principio de eficiencia basado en el óptimo de Pareto. Con la excepción de los aportes que la escuela alemana ya había hecho a los problemas espaciales de la Hacienda Pública, estos análisis en el contexto neoclásico son de aparición relativamente reciente, y fueron introducidos de la mano de los investigadores preocupados por el problema de la asignación de bienes colectivos a mediados del siglo XX. La solución de gobiernos descentralizados al problema de información insuficiente, la teoría de los clubes transplantada para el diseño de un modelo sobre el tamaño óptimo de las jurisdicciones y el establecimiento de niveles eficientes de producción marcaron el comienzo definitivo de un nuevo espacio en la teoría de la Hacienda Pública.

Los problemas e interrogantes han sido de tal complejidad que varios autores insisten en que las primeras preguntas están aún sin resolver<sup>20</sup> y consi-

<sup>18</sup> Consideramos que esta idea también está dentro del espíritu de Oates.

<sup>19</sup> Las propias ideas en relación al concepto de federalismo fiscal serán expuestas en el apartado siguiente.

<sup>20</sup> Autores ya mencionados como Melguizo, Casahuga, Braña Piño y Serna de los Mozos, Boadway y Shah, entre otros.

deran en cierto modo un fracaso de la teoría que los juicios resultantes sean no básicos o no aplicables a todos los contextos y que se presenten ciertos problemas prácticos. No obstante, considerando de forma constructiva los hechos, la teoría del federalismo fiscal ha aportado guías e instrumentos que permiten el acercamiento a la formulación de propuestas útiles en los temas que tienen que ver con un mejor desempeño de las funciones públicas, aun cuando existen factores que no son de fácil trato dentro de los modelos teóricos como la historia de la conformación del Estado de que se trate, la cultura de quienes participan en él, la geografía, el sistema político, el grado de desarrollo y el desenvolvimiento económico internacional.

Es importante resaltar que así como la teoría se ve afectada por muchas variables de difícil captación, por correspondencia ocurre que las propuestas teóricas surgen y afectan otros ámbitos además del económico y por lo tanto otros objetivos además del de la eficiencia. Igualmente, es preciso comentar que puede resultar de algún modo común dentro de los análisis la aparición de contradicciones a la hora de valorar escenarios deseables en la solución federal, un ejemplo útil para explicar mejor esta idea es el tema de la competencia interjurisdiccional; se la puede calificar de negativa cuando en el afán de atraer agentes económicos favorables al desarrollo regional se dé la carrera hacia mínimos mejor conocida con el término anglosajón «race to the bottom» cuya consecuencia puede ser una inadecuada provisión de bienes colectivos, un sistema fiscal fuertemente regresivo o incluso medidas de regulación disminuidas que pueden afectar aspectos de vital importancia como la calidad ambiental; Boadway y Shah (1995: 98) comparan esta situación con lo que ocurre cuando existen guerras arancelarias entre los países<sup>21</sup>. Pero tomando en cuenta otros elementos, la competencia entre jurisdicciones ha sido calificada como bastante positiva cuando estimula la innovación en el desempeño público y la disciplina fiscal haciendo que se produzcan restricciones al crecimiento ilimitado de los presupuestos. Así como en el caso de la competencia entre niveles de gobierno, también se dan controversias en otros temas como la ventaja del sistema federal para la experimentación de nuevas políticas públicas, el marco institucional adecuado, el desempeño económico, entre otros, que imponen la polémica continua y hacen parecer que las ideas no estén del todo claras.

En suma, se pretende puntualizar que aunque sin reglas definitivas ni perfecta división de funciones e instrumentos, la teoría del federalismo fiscal es de referencia obligada para tratar los aspectos espaciales de la Hacienda Pública y un campo de gran potencial para obtener aún más importantes cosechas que las hasta ahora logradas.

¿Cómo se asume la teoría del federalismo? Han aparecido en la literatura gran variedad de definiciones con todo y que ahora ya estamos centrados en el campo económico, y es por eso que nos planteamos asumir una sola. Interpretando a Oates (1999) el federalismo fiscal es el estudio de todo lo referente a la estructura vertical del sector público. Es una visión que va más allá de la descentralización que trata procesos de transferencia de competencias del nivel superior de gobierno a otro inferior, e ir más allá es considerar el problema de la organización vertical del gobierno con movimientos y nuevas ubicaciones de responsabilidades e instrumentos fiscales en cualquier sentido, tanto de un ni-

<sup>21</sup> También Tanzi (2000: 21) denuncia como problema la competencia fiscal entre naciones a causa de la globalización.

vel superior a uno inferior —fenómeno que ha sido una corriente mundial a finales del siglo xx— como de un nivel inferior a uno superior —la entrega de potestades monetarias de países europeos a la Unión Europea—. El aspecto básico es la búsqueda de soluciones racionales y acordes a las circunstancias, siendo sumamente importante la coordinación de toda la estructura.

Para una mayor especificación se toma la división hecha por Domingo Solans (1977) de las vertientes del federalismo en constitucional y funcional, con objeto de separar lo que es el diseño de un modelo de constitución óptima del sector público, de las implicaciones y efectos de ese diseño.

Las ideas básicas que rigen la teoría del Federalismo Fiscal vistas como guías y no como principios inamovibles pueden puntualizarse de la manera siguiente:

- La fijación de la estructura óptima del sector público, teniendo en cuenta los cambios que lo afectan, el propio contexto y siempre buscando la mayor racionalidad. Se puede afirmar que es aceptado generalmente que el sector público esté conformado por más de un nivel de gobierno y que tales niveles ejerzan sus funciones con cierto grado de autonomía.
- Los niveles que existan deben estar coordinados, siendo el gobierno superior el que se encarga de la regulación básica y de velar por la correcta actuación de cada nivel.
- De las funciones básicas del Sector Público, el nivel superior de gobierno debe responder por la distribución y estabilización, que aunque pudiendo ser afectadas por otros niveles de gobierno es aquél a quien le corresponde llevar adelante las principales políticas utilizando los instrumentos más poderosos. Es de acuerdo general que en relación a la función de asignación sea el nivel superior el que provea los bienes públicos nacionales y vele por los preferentes mientras que para los bienes públicos susceptibles de congestión, se han establecido varias directrices:
  1. El problema de la asignación óptima de los bienes públicos en sus diversas tipologías vendrá determinado por la característica de la variada incidencia espacial de los beneficios y la existencia o no de economías de escala. Dentro de la asignación es muy importante tener en cuenta las demandas de las personas que serán beneficiarias directas de cada bien público. El bienestar se maximiza si cada gobierno local (esto es un gobierno cuya jurisdicción coincide exactamente con uno de los subconjuntos de la población que consume la misma unidad de output del bien público) provee el output Pareto-eficiente a los miembros de la comunidad. Resumiendo, existen tres elementos claves a considerar: las limitaciones espaciales de los beneficios, la existencia o no de economías de escala y las demandas de los beneficiarios directos.
  2. Muy relacionado con lo anterior es el trato de los problemas de externalidades y la necesidad de la internalización de costes y beneficios por el nivel de gobierno que esté en capacidad de hacerlo. Como no es posible que hayan tantas jurisdicciones como las diversas incidencias de los bienes colectivos se recurre a posibles asociaciones jurisdiccionales o correcciones desde el centro con transferencias.

3. Ha de tenerse en cuenta la equivalencia fiscal, que puede ser vista como la simetría en la capacidad de determinar ingresos y gastos o desde la óptica de Musgrave (1969) «la coincidencia del área de beneficios, impuestos y toma de decisiones».
4. Un elemento compartido con las consideraciones políticas es la conexión del federalismo con el principio de subsidiariedad en el que «la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el gobierno debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y los cuerpos intermedios» (Rodríguez-Arana, 1998).

— Finalmente y de nuevo muy en sintonía con aspectos políticos ha sido incluido dentro de los análisis del federalismo la idea de tomar en cuenta objetivos como la participación ciudadana, el ejercicio de los derechos básicos y que sea posible el control por parte de los ciudadanos a la gestión pública, en términos anglosajones: *accountability*.

La toma de decisiones sobre la estructuración del sector y distribución de funciones generalmente debe enfrentar un *trade-off* de ganancias y pérdidas ya que es común la presencia de ciertas incompatibilidades que además varían de unas naciones a otras. La experiencia de los últimos lustros es que está teniendo lugar una creciente complejidad en la organización del Estado y se están dando cambios que obligan a repensar sus funciones en medio de un mercado que cada vez más escapa de cualquier control, como por ejemplo el mercado de capitales y el comercio cibernético. La teoría del federalismo debe avanzar en la internalización de estas realidades dentro de lo que le compete, se tienen algunas directrices generales pero cierto es que todavía hay mucho que aprender.