

Federalismo y mercado*

Jonathan Rodden**

Susan Rose-Ackerman***

Si FUNCIONAN deficientemente, las instituciones públicas pueden impedir el crecimiento económico y el desarrollo. En un esfuerzo por entender este fenómeno, economistas y científicos políticos han comenzado a concentrarse en la conexión entre instituciones políticas y desempeño económico. En la vanguardia de este movimiento están los académicos de la nueva ciencia económica institucional (NIE).¹ Ellos enfatizan la importancia de seguros y predecibles soportes políticos para los mercados.² El éxito de los sistemas avanzados de mercado es, en parte, una función de las estructuras institucionales que reducen la incertidumbre de la interacción del mercado y fomentan la inversión –incluyendo derechos de propiedad claramente definidos y reforzados, una ley de contratos confiable y reglas de control del tercer sector.³ Países menos desarrollados se han encontrado a menudo con la dificultad de crear o sostener estas estructuras.⁴ Para promover los mercados y el crecimiento, las instituciones políticas deben com-

prometer al estado, de manera confiable, a proteger los mercados.⁵ El estado tiene que ser poderoso aunque limitado. Por un lado, tiene que ser bastante fuerte para asegurar a los actores económicos que él puede imponer contratos y derechos de propiedad. Por otro lado, tiene que convencerlos de que no hará exigencias confiscatorias.

Un académico NIE, Barry Weingast, afirma que “un federalismo protector del mercado” (MPF)⁶ permite a los políticos hacer un compromiso único y confiable al mercado.⁷ Junto con sus colaboradores, él argumenta que el control descentralizado sobre la economía por medio de gobiernos subnacionales dentro de un mercado común, impide que el gobierno central restrinja los mercados. Los gobiernos subnacionales están también limitados debido a que compiten con otros gobiernos por las fuentes variables de ingresos. Weingast explica que bajo ciertas condiciones, un equilibrio federal protector del mercado puede ser autoimpuesto. Es decir,

* Derivado de un artículo más extenso, escrito por los mismos autores, intitulado “¿El federalismo preservó el mercado?”, en *Vanderbilt Law Review*, núm. 83 (1997), 1521-1572. Trabajo traducido del inglés por John Mill Ackerman y Luis Alonso Gerena Carrillo.

** Ph. D. Candidato en Ciencias Políticas, Universidad de Yale.

*** Profesora de Leyes y Ciencias Políticas del Henry L. Luce, Universidad de Yale.

es posible mantener limitadas a las autoridades gubernamentales porque ellas asumen incentivos para vivir de acuerdo con ellos.

El presente artículo es una crítica del federalismo protector del mercado. Primero nosotros resumimos el modelo de Weingast y separamos sus declaraciones positivas y normativas. Argumentamos que el modelo carece de características institucionales importantes que, si se incluyen, afectarían sus predicciones. En la segunda sección, preguntamos si el MPF puede solucionar de hecho “el dilema político fundamental de un sistema económico”. En la tercera sección, preguntamos si el MPF es sustentable como un equilibrio político bajo el cual un gobierno federal confiablemente se limita a proveer bienes públicos de manera semejante a un mercado común: la imposición de un contrato y una moneda estable. Nosotros argumentamos que un gobierno central fuerte pero limitado como el que requiere el MPF puede ser muy difícil de mantener. La sección final se dirige a los asuntos normativos. Algunas veces, los economistas del desarrollo apelan a la descentralización y desregulación radicales en nombre de la eficiencia, y el modelo MPF parecería apoyar sus argumentos.⁸ Nosotros cuestionamos la utilidad del MPF como una guía para una reforma institucional, y sugerimos que puede exagerar más que mejorar algunos importantes impedimentos institucionales para el desarrollo.

EL FEDERALISMO PROTECTOR DEL MERCADO

Lo que busca un federalismo protector del mercado es proporcionar una estructura institucional para mitigar un dilema fundamen-

tal: con el propósito de que los mercados prosperen, el estado tiene que ser fuerte aunque limitado. El concepto de federalismo protector del mercado amplía y modifica concepciones anteriores del federalismo⁹ al agregar varias condiciones. William Riker¹⁰ determina a un sistema político como federal si posee tres características:

1. una jerarquía de gobiernos tal que dos niveles de gobierno gobiernen el mismo país y personas;
2. un radio de acción de autoridad diseñado de tal manera que cada nivel de gobierno sea autónomo en su propia, bien definida esfera de autoridad, y
3. una garantía de autonomía para cada gobierno en su propia esfera de autoridad. Para determinar a un federalismo protector del mercado, Weingast y sus colaboradores agregan cuatro condiciones adicionales. Ellos estipulan que
4. Los gobiernos subnacionales tengan autoridad primaria sobre la economía dentro de sus jurisdicciones, que
5. se asegure la variabilidad de bienes y factores de un lado a otro de las jurisdicciones subgubernamentales por medio de un gobierno nacional que tenga la autoridad de vigilar el mercado común, que
6. los empréstitos y la participación en los ingresos intergubernamentales se limite de tal modo que todos los gobiernos encaren fuertes limitaciones presupuestarias, y que
7. la asignación de autoridad y responsabilidad tenga un grado institucionalizado de duración tal que no pueda ser alterada por el gobierno nacional unilateralmente o bajo las presiones de gobiernos subnacionales.¹¹

Weingast argumenta que estas condiciones adicionales le dan al federalismo su cualidad de proteger el mercado y solucionan el “dilema fundamental”, al construir un estado que es limitado pero capaz. El estado está limitado, y son confiables sus promesas de que no hará confiscaciones porque ningún nivel de autoridad política tiene un monopo-

lio sobre la potestad normativa. El gobierno federal restringe agudamente a la potestad normativa, y las subunidades están impedidas de implicarse en regulaciones confiscatorias ineficientes, por el hecho de que tienen que competir entre ellas por las fuentes variables de ingresos. El gobierno central aún juega un papel importante porque él tiene que proporcionar bienes públicos nacionales con externalidades interjurisdiccionales –si se delegan solamente a las subunidades, tales bienes serían suministrados de forma ineficiente. Él tiene que vigilar el mercado común, inspeccionar la política monetaria,¹² y cumplir otras funciones que los estudiosos del federalismo fiscal generalmente asignan al gobierno federal.¹³

Nuestra crítica comienza explicando por qué será improbable cumplir simultáneamente todas las condiciones del modelo. Las líneas jurisdiccionales que separan los niveles de gobierno en modernos sistemas federales son raramente bien definidas, y usualmente es un error considerar que alguna unidad jurisdiccional pueda ser autónoma. Es casi imposible para una constitución federal asignar claramente cada una de las tareas de gobierno a unidades jurisdiccionales específicas. Las constituciones son guías pobres para la distribución efectiva de autoridad gubernamental, la cual, en las federaciones modernas, normalmente es un resultado contingente, altamente condicionado, que surge del conflicto y la cooperación intergubernamental.

Las condiciones adicionales de Weingast son también muy difíciles de cumplir. Casi nunca los gobiernos subnacionales tienen autoridad primaria sobre la regulación económica. Líderes políticos nacionales y subnacionales así como grupos de participación

con agendas redistributivas, tienen incentivos para tratar de centralizar ciertos tipos de regulación económica. Sin embargo, si el gobierno central realmente no admitiera una regulación económica substantiva, ¿podría también carecer de la habilidad para vigilar el mercado común y proporcionar otros bienes públicos nacionales? Similarmente, el empréstito intergubernamental y la coparticipación de ingresos son hechos cotidianos en la mayoría de los sistemas intergubernamentales, y es difícil llevar a cabo fuertes reducciones presupuestarias.

La última condición es quizá la más importante y difícil de cumplir. Estipula que existen circunstancias institucionales o sociales que mantienen la cualidad de la federación de proteger el mercado. Más que proporcionar un modelo general para enfrentar la última condición, Weingast, en cada caso que él discute, presenta tres historias determinadas por contextos muy diferentes. Sin embargo, esta última condición es centralmente importante. Si no se enfrenta, el federalismo protector del mercado fracasa. La durabilidad y confiabilidad de la descentralización y, por tanto, la habilidad del federalismo para proteger los mercados y facilitar el crecimiento, dependen de factores que son externos al modelo MPF. Debido a que prescinde del mecanismo institucional que se requiere para producir durabilidad no especificada, el modelo MPF ignora muchos problemas importantes.

¿EL FEDERALISMO COMPETITIVO LIMITA A LOS LÍDERES SUBNACIONALES?

Weingast argumenta que, puesto que los líderes de unidades políticas en un sistema po-

lítico descentralizado tienen que competir por fuentes variables de ingresos, ellos están impedidos de imponer una regulación que debilite.¹⁴ “La estructura federalizada, a través de las fuerzas de la competencia interestatal, limita de manera efectiva el poder de las unidades políticas separadas para extraer plusvalía de la ciudadanía”.¹⁵ Bajo este acercamiento, si algún estado intentara imponer regulaciones costosas, los propietarios de capital y trabajadores igualmente se moverían a otras jurisdicciones que ofrecieran ambientes más amigables a la inversión. Weingast argumenta que sólo sobrevivirán aquellas restricciones económicas por las cuales los residentes estén dispuestos a pagar.¹⁶

La presión localizada en los líderes políticos desde la competencia por fuentes variables de ingresos es innegable, pero las demandas políticas se convierten en resultados políticos a través de instituciones políticas que pueden favorecer sistemáticamente las preferencias políticas de ciertos grupos. Si los líderes políticos responden a inversionistas altamente variables o a coaliciones distributivas menos variables, depende en gran medida de la naturaleza de las relaciones de responsabilidad institucional.

En un MPF puro, por su puesto, los argumentos a favor de la demanda son todo lo que importa. Las decisiones en su propio interés de los propietarios de factor variable promueven la eficiencia como en un mercado competitivo, y el que se interponga en su camino es castigado severamente por la lógica del mercado. Las instituciones políticas locales y estatales son irrelevantes. Similarmente, no son importantes las metas de los líderes políticos estatales. Todos tienen que optar por políticas eficientes o, como hay fuga de capital y trabajo, existe el riesgo de

empobrecer al estado. En un MPF que funcione satisfactoriamente, las metas de los políticos son de poca importancia porque el mercado intergubernamental limita su comportamiento.

Aunque coincidimos con Weingast en que el estado y los líderes locales no pueden ignorar las exigencias de los propietarios de capital variable, nosotros argumentamos que él va muy lejos. Un modelo MPF puro fracasa en sus aseveraciones sobre las instituciones políticas y las metas de los políticos. En modelos más realistas, los líderes políticos no necesitan responder solamente a las amenazas de fuga. Las relaciones de responsabilidad política son mucho más complejas. En una democracia, por ejemplo, los líderes electos tienen que responder no sólo a amenazas de fuga,¹⁷ sino también a amenazas electorales.

Los líderes políticos podrían encarar incentivos electorales al ignorar las amenazas de coaliciones variables y hacer pactos con coaliciones de constituyentes menos variables. Los propietarios de capital se diferencian ampliamente en la especificidad de sus activos. Con el fin de mantener el *statu quo*, los riesgos para propietarios de factores específicos pueden ser muy altos, y los líderes políticos posiblemente encaren incentivos institucionales por ser responsables de fortalecer coaliciones de propietarios de activos fijos.¹⁸ Por ejemplo, para los funcionarios electos es difícil a menudo ignorar las exigencias de intereses agrícolas fijos bien organizados. Algunas veces, los propietarios de capitales altamente específicos pueden dominar el proceso político en las subunidades.

Weingast puede argumentar, en contrapartida, que la solución que maximiza la riqueza será aún preferida por los políticos. Él o ella actúa para mantener los ingresos glo-

bales tan altos como sea posible y entonces usa las contribuciones y transferencias fijas¹⁹ para favorecer a aquéllos con influencia política. Hay varios problemas con este argumento. Primero, implica un gobernante todo poderoso que es libre de redistribuir los fondos con poca pérdida de lastre. Pocos gobiernos encajan con este modelo y pocos líderes políticos son tan poderosos. Segundo, en un MPF puro, las ganancias extraordinarias no pueden ser capturadas por los líderes gubernamentales. Las amenazas de fuga del comercio implica que ellos rechazarán todos aquellos beneficios que no hayan sido abiertos a la competencia por el mercado, y que los gobiernos no serán capaces de capturar.²⁰

Aun cuando los políticos tengan esperanzas de usar sus posiciones oficiales para extraer beneficios económicos, su habilidad para hacerlo así está limitada por la necesidad de estar en la oficina. En las democracias, los funcionarios locales elegidos tienen que ganar nominaciones y elecciones dando satisfacción a importantes miembros de partido y electores. Asimismo, ellos a menudo tienen que reunir fondos para campañas costosas. Parece apropiado asumir que el interés primario de las agrupaciones políticas es estar en la oficina. Incluso un líder corrupto tiene que estar en la oficina para continuar llenando sus bolsillos. Con el fin de estar en la oficina, los líderes tienen que responder a las estructuras de incentivos institucionales establecidas por la organización del partido, las reglas electorales, las leyes de financiación de campaña y una multitud de otras estructuras.

En orden a configurar las decisiones políticas hechas por los líderes locales, es necesario no sólo preguntar si ellos maximizan los ingresos, sino, mucho más importante,

cómo ellos se sostienen políticamente. No se decidirán políticas eficientes a menos que los funcionarios locales creen que su supervivencia política se intensifica a causa de un buen desempeño. En gran parte del mundo, la supervivencia política a nivel regional y local no es tan simple. El argumento de Weingast requiere que sean rápidamente castigados los líderes que no pueden responder a las amenazas de fuga proporcionando un buen ambiente de inversión. La fuga de capitales empobrece a la población, que entonces selecciona otro líder.

Pero esto parece irreal. En las democracias, hay dos razones para dudar que la competencia electoral eficientemente castiga a los líderes locales y estatales que no pueden responder a las amenazas de fuga de los dueños de activo variable. Primero, incluso una política mayoritaria no siempre favorecerá políticas eficientes²¹ y, segundo, muchos estados nominalmente democráticos, especialmente en el mundo en desarrollo, se sostienen a través del suministro de servicios personalizados más que de bienes públicos.²²

La primera situación puede ocurrir si se propone una política que le permita a una minoría ganar muchísimo a expensas de la mayoría. Tal política no ocurriría en un sistema de mayorías. Incluso políticas eficientes que beneficiarán a la mayoría de la población *ex post*, pueden no ganar aprobación de la mayoría *ex ante*.²³ En general, es posible que incluso un político democrático honesto, que proponga políticas que ganarán el apoyo de la mayoría, no esté a favor de políticas eficientes. Las presiones desde fuentes variables pueden empujar al líder político en la dirección de políticas eficientes, pero sólo si éstas obtienen apoyo de la mayoría.

La segunda dificultad se origina cuando los líderes políticos a nivel estatal se sostienen, no por pedir crédito para políticas exitosas, prosperidad local, y el suministro de bienes públicos, sino por suministrar favores, servicio a los distritos con fines electoreros,²⁴ clientelismo, y otros bienes privados para electores selectos. Un miembro de una asamblea legislativa a nivel estatal tiene que cuidar sus relaciones con dos grupos para estar en el poder: su partido y sus electores. Con el fin de agradar a los líderes del partido, tiene que construir coaliciones de apoyo dentro del partido y el gobierno. Con el fin de aparecer valioso a los líderes de partido, sin embargo, a menudo es de mucha ayuda mantener fuertes lazos con grupos importantes de votantes. Los políticos tienen que ser percibidos como fuertes defensores de sus electores, y esto lo consiguen insertándose como mediadores entre sus electores y una burocracia en la cual la gente tiene poca confianza. Si tal mediación es una fuente importante de apoyo político, los funcionarios elegidos tendrán poco interés de hacer reformas al ejercicio de la burocracia.

Los líderes a nivel estatal en un sistema descentralizado no necesariamente reaccionarán con facilidad a las amenazas de los propietarios de activo variable. En una democracia es necesario competir por los votos de grupos fijos, que a menudo conducen a políticas que disgustan a inversionistas potenciales. Brevemente, el problema de los compromisos confiables para los mercados puede ser justo tan grande o más grande en los sistemas federales descentralizados. Al contrario de lo que argumenta Weingast, es posible que los incentivos políticos a nivel local y regional exageren los problemas de extracción de la renta, corrupción y confiscación.

Aun cuando sean creíbles las amenazas de fuga de las fuentes variables, es raro que su influencia sea lo suficientemente poderosa como para ignorar el impacto de las metas e instituciones políticas.

¿EL FEDERALISMO PROTECTOR DEL MERCADO ES POLÍTICAMENTE SUSTENTABLE?

En la sección previa agregamos al modelo MPF algo de la realidad política e institucional y concluimos que el federalismo no necesariamente evita que los líderes subnacionales se dediquen a la confiscación ineficiente y transgredan los mercados. De hecho, la descentralización al estilo del MPF introduce nuevos problemas para los países en desarrollo. La búsqueda del logro de los propios intereses cercando al estado y a los líderes locales, puede conducir a una variedad de ineficiencias. En esta sección se argumenta que el MPF es un equilibrio institucional altamente inestable. Si el gobierno central en una federación que protege al mercado no puede aliviar algunos de los costos de la descentralización, no es capaz de sobrevivir. Sin embargo, si es competente para superar estas ineficiencias, es improbable que cumpla las condiciones más importantes del modelo MPF. Mientras en la sección previa se argumentó que el MPF no proporciona soportes políticos adecuados para las restricciones sobre los líderes locales y estatales, en esta sección se argumenta que no proporciona ningún soporte político para un gobierno central limitado.

Cuando los líderes subnacionales tienen una cantidad significativa de autonomía respecto del centro, las acciones de estos líderes pueden contribuir a resultados ineficientes a

nivel nacional. Por ejemplo, es posible que los líderes regionales asuman incentivos políticos al imponer costos significativos sobre otras jurisdicciones. Los bienes públicos con externalidades interjurisdiccionales pueden ser suministrados de forma ineficiente. La mayoría de los estudiosos del federalismo argumenta que el gobierno central tiene que jugar algún papel en la solución de estos problemas interjurisdiccionales de coordinación y bienes públicos. Weingast no es la excepción. El modelo MPP estipula, por ejemplo, que el gobierno central debe vigilar el mercado común de un lado a otro de las regiones y proporcionar ciertos bienes públicos nacionales, como vigilancia monetaria, que los gobiernos subnacionales no sería capaces de proporcionar.²⁵

Weingast se ocupa del problema de los costos de la descentralización a modo de suposición. Él argumenta, como una proposición normativa, que el gobierno central debe ser severamente limitado, pero que también debe ser capaz de aliviar los costos asociados con la descentralización. El modelo no asume la difícil tarea de proporcionar soportes institucionales para una federación dual de este tipo. Simplemente asume que el MPP es un equilibrio político sustentable. En esta sección nosotros argumentamos que si los incentivos políticos son considerados, es posible que no se logre la descentralización necesaria y a la vez preservar la habilidad del gobierno central para superar los costos de la descentralización. Nosotros desarrollamos el argumento examinando varios problemas potenciales asociados con la descentralización política al estilo del MPP: proteccionismo local y exportación de costos, un posible crecimiento en la desigualdad interjurisdiccional, y el suministro ineficiente de bienes públicos.

Proteccionismo local y exportación de costos

Los líderes políticos subnacionales en los sistemas descentralizados a menudo asumen incentivos para bloquear el flujo de capital, bienes y trabajo a través de las líneas jurisdiccionales. Pero el proteccionismo local no es el único problema. En adición, la competencia interjurisdiccional misma puede ser ineficiente. Weingast construye sus argumentos a favor de la demanda, partiendo de explicaciones de la competencia interjurisdiccional que enfatizan aquéllos de sus atributos que aumentan la eficiencia.²⁶ De acuerdo con una visión alternativa, sin embargo, la competencia puede también producir ineficiencias. La competencia interjurisdiccional proporciona incentivos para las unidades subnacionales que favorecen al comercio y a los ciudadanos locales y desvía costos a otras.

Por ejemplo, los estados pueden permitir a las industrias localizadas en las fronteras despedir contaminantes de cuyos efectos dañinos tienen que ocuparse estados vecinos. Un ejemplo menos obvio se origina de la competencia del impuesto interjurisdiccional.²⁷ Dado que el capital es a menudo más variable que el trabajo, sería racional para los representantes de cada jurisdicción tomar parte en la competencia del impuesto para atraer inversionistas a sus jurisdicciones respectivas. Por su puesto, esto es exactamente lo que Weingast y sus colaboradores esperan fomentar. Sin embargo, algunas de las tácticas que los gobiernos usan son ineficientes. Un gobierno buscará exportar a otras jurisdicciones las cargas del financiamiento de los servicios públicos. Si esto se hace exitosamente, los servicios públicos serán pues-

tos a un precio muy bajo en la jurisdicción que grava el impuesto, y la exportación del impuesto puede crear distorsiones de precio en los mercados productivos y barreras a la movilidad de factor y producto.

El asunto importante no es la exportación de impuestos *per se*, sino si una jurisdicción puede excluir los intereses de aquellos a quienes beneficiaría partiendo de un mercado local con una organización más competitiva. Los gobiernos que comprenden dentro de sus fronteras a la mayoría de los proveedores en una industria particular, tienen un estímulo para facilitar su monopolización, como un mecanismo para generar ingresos. Los productores tienen un estímulo para ir junto con este esfuerzo bajo la condición de que sus beneficios netos se incrementen. Los ejemplos incluyen no precisamente servicios de tráfico clave como puertos o puentes, sino también materia prima. Un gobierno que incluye el suministro del petróleo del país puede facilitar la monopolización de la industria local.

En el modelo de Weingast, este rango de dificultades se controla por medio de la autorización. Él estipula que en un MPF perfecto, el gobierno nacional tiene que "tener la autoridad para vigilar el mercado común y asegurar la movilidad de bienes y servicios a través de las jurisdicciones subgubernamentales".²⁸ Dado el predominio y dificultad del problema, el modelo tiene que hacer algo más que simplemente establecer que sería resuelto en una federación ideal. El gobierno federal tiene que ayudar a las subunidades a lograr una solución de mercado abierto colaborativo y que esté habilitado para castigar a los infractores.

En orden a ser capaz de jugar este papel, el gobierno federal tiene que ser bas-

tante fuerte. Tiene que tener un atavio de herramientas con las cuales poder castigar a los infractores. Sin embargo, el modelo MPF parece dejar al gobierno central sin tales instrumentos²⁹ fiscales o regulatorios. Si la delegación de funciones al estilo del MPF despoja al gobierno central de la habilidad de producir ingresos adecuados y de inspeccionar la implementación y puesta en vigor de la ley a nivel local, es improbable que el gobierno central estará en posición de imponer un mercado común interjurisdiccional.

Los científicos políticos a menudo cuestionan hasta qué punto los gobiernos centrales están capacitados para influir en las decisiones políticas locales en países en desarrollo con grandes extensiones de territorio como Argentina, Brasil e India.³⁰ Si un país de este tipo se embarcara en un programa de delegación de funciones al espíritu del MPF, la habilidad del gobierno central para vigilar a un mercado común exitosamente sería limitada al máximo.

Cuando el gobierno central, en un sistema federal, mantiene exitosamente un mercado común en el cual el trabajo, el capital y los bienes fluyen libremente sobre líneas estatales por un periodo suficientemente largo, emerge una economía nacional. Esto crea la posibilidad de que grupos que no pueden lograr sus metas políticas expresando su opinión o amenazas de fuga a nivel estatal, busquen expresarlas a nivel nacional. Un empresario político puede buscar ganar movilizando tales grupos latentes con intereses nacionales. Es probable que estas metas políticas impliquen regulaciones a nivel nacional que son hostiles al ideal del MPF. En otras palabras, la puesta en vigor sostenida de la exigencia del mercado común del MPF, bajo condiciones plausibles, socavará la credibilidad de la exi-

gencia de la descentralización. En concordancia, la descentralización confiable puede destruir al mercado común.

Creciente desigualdad interjurisdiccional

Si las unidades jurisdiccionales en un MPF no son suficientemente homogéneas, la competencia interjurisdiccional podría exacerbar las desigualdades más que reducirlas. Supóngase que las fuentes variables se movilizan de la jurisdicción A a la B en respuesta a mejores oportunidades económicas en B. En una función de producción simple, con rendimientos decrecientes a escala, esto originará jornales³¹ y más baja tasa de rentabilidad en B en relación con A. Eventualmente, las oportunidades económicas en las dos jurisdicciones se equiparán en el margen.³² Supóngase, sin embargo, que existen externalidades en cadena o economías de alcance tales que posteriores inversionistas tienen un incentivo para seguir a aquellos que llegaron primero. La comunidad B puede entonces continuar atrayendo inversionistas, quienes se benefician tanto de los contactos de la cadena en crecimiento, como de la calidad de la infraestructura, mejorada gracias a la inversión privada concentrada. En ausencia de políticas redistributivas, puede resultar una competencia interjurisdiccional altamente unilateral. Si algunos estados pueden exportar las cargas tributarias y ofrecer incentivos al capital variable, como exoneración fiscal o incluso centros de tecnología, mientras otros no pueden, tales estados serán los ganadores permanentes en las contiendas competitivas.

Un equilibrio unilateral, donde la mayoría de las actividades competitivas están concentradas en unas pocas jurisdicciones mientras

otras se quedan rezagadas, depende de los costos de migración diferencial por personas productivas *versus* personas necesitadas, de la capacidad del rico, de las jurisdicciones en crecimiento que erigen barreras de acceso contra aquellos que requerirán soporte, y de la incapacidad de las jurisdicciones pobres de llevar a cabo estrategias orientadas al crecimiento a expensas de los necesitados. Las jurisdicciones pobres pueden encarar una desventaja doble: políticamente ellos no pueden abandonar las demandas a corto plazo de los pobres, y económicamente ellos pueden tener pocas fuentes productivas, infraestructura deficiente y desventajas de ubicación. La competencia ayuda a quienes van adelante, y los rezagados no están capacitados para promulgar políticas de alcance.

En las federaciones modernas, las subvenciones intergubernamentales se usan a menudo para aliviar el problema de la desigualdad interjurisdiccional. Se habla comúnmente de “federalismo cooperativo”, para referirse a las diversas estrategias redistributivas que emplean los gobiernos centrales con el fin de internalizar las externalidades y estabilizar la competencia interjurisdiccional. Las políticas de traspaso, financiación mixta, subvenciones condicionales y negociación intergubernamental, sirven para aliviar la competencia interjurisdiccional en federaciones modernas como Australia, Canadá, Alemania y los Estados Unidos. Mientras la competencia por fuentes variables ciertamente continúa en cada una de las federaciones, en cada caso se regula y estabiliza directamente por agentes del gobierno federal o por ratificación de acuerdos entre los agentes de las unidades interjurisdiccionales y los del gobierno federal.

Una regulación y redistribución federal fuerte en el mercado intergubernamental puede ser una estrategia política dominante. Los empresarios políticos, en el corazón de las democracias federales, probablemente pueden ganar votos al tomar la causa de los perdedores percibidos en la competencia intergubernamental. Estos “perdedores” pueden ser, o bien grupos de ciudadanos con relativamente más altos costos en movimiento, cuya influencia política es más fuerte a nivel nacional que a nivel local o estatal, o bien pueden ser ciudadanos de jurisdicciones que no tienen recursos para competir eficazmente en la competencia interjurisdiccional. Si la competencia no regulada conduce a resultados que no son satisfactorios para grupos importantes que pueden ser movilizados a nivel federal, los empresarios políticos probablemente podrán subsidiarlos a través de traspasos y otras regulaciones redistributivas.

Los gobiernos centrales, en federaciones descentralizadas, realizan un número de incentivos para regular los mercados intergubernamentales y redistribuir la riqueza entre las jurisdicciones, en sentidos que violan casi todos los requisitos exigidos para un federalismo protector del mercado. El modelo MPF no explica cómo sería posible evitar que respondiera a estos incentivos un arquetipo de gobierno federal protector del mercado. Si es posible, no obstante, limitar al gobierno central en este sentido, nosotros cuestionamos la habilidad de un gobierno central para mantener unida a una federación diversificada, sin la capacidad para redistribuir los recursos. Si las unidades jurisdiccionales son capaces de imponer costos las unas a las otras y generar desigualdades regionales como resultado de la competencia interjurisdiccional, es difícil imaginar que un mercado común podría ser mantenido.

Bienes públicos

En algunas sociedades en desarrollo, un impedimento mayor del desarrollo es la incapacidad del estado para proporcionar infraestructura básica. Debido a que las instituciones políticas están diseñadas de manera deficiente, y a la carencia de relaciones de responsabilidad, las burocracias ineficientes o corruptas simplemente son incapaces de proporcionar infraestructura tal como puertos, carreteras, canales e irrigación.

El problema general del suministro de bienes públicos en los países en desarrollo es indudablemente complejo, pero cualquiera sea la solución que se proponga, la descentralización al estilo del MPF podría agravar el problema. Contrariamente a las predicciones del MPF, la competencia entre estados sobre fuentes variables puede no dar incentivos a los líderes a nivel estatal para proporcionar bienes públicos infraestructurales. Los líderes a nivel estatal necesitan una gran cantidad de ingresos para construir puertos, ferrocarriles y centros de tecnología y, especialmente en las provincias con pobres recursos, esto sería políticamente muy difícil de originar. En vez de comprometerse en la planificación sacrificada y a largo plazo necesaria para atraer capital variable con bienes públicos infraestructurales, o “hardware”, es mucho más fácil atraer la inversión ofreciendo bienes privados, o “software”, como exoneraciones fiscales y subsidios, a grupos seleccionados de electores. Si ésta llega a ser una práctica común, las firmas que están ya localizadas en la unidad jurisdiccional pueden proceder a amenazas de fuga y tratar de obtener beneficios para ellos mismos. Debido a los tipos de relaciones de responsabilidad política descritos en la sección precedente de este escrito, no es probable que la competencia sobre capital variable sea tan intensa que

las tasas de impuestos sobre el capital se reduzcan a cero, sino que es fácil ver que los políticos a nivel subnacional pueden ser tentados a librarse de las amenazas de fuga haciendo producir las rentas o, incluso, haciendo tratos corruptos con firmas variables. Dadas las duras limitaciones presupuestarias del MPF y un gobierno central impotente, este tipo de competencia podría dirigir al dinero lejos de los bienes públicos infraestructurales.

Resumen

En esta sección, nosotros explícitamente expresamos algunos de los costos de la descentralización que se asumen partiendo del modelo MPF. La cooperación horizontal entre las subunidades en una federación descentralizada no es apropiada para solucionar los problemas de proteccionismo local, exportación de costo, desigualdad creciente y bienes públicos. Si el gobierno central no es capaz de aliviar los costos asociados con estos problemas, un número de barreras para la eficiencia, crecimiento y desarrollo plagarán el sistema. Un gobierno central que no puede imponer un mercado común, redistribuir recursos o proporcionar bienes públicos, no puede estar capacitado para sobrevivir o mantener a la federación unida. El gobierno central se enfrentará con significativas presiones políticas para solucionar estos problemas; pero si es capaz de resolverlos, es improbable que pueda mantener las características más importantes del MPF.

LAS IMPLICACIONES NORMATIVAS DEL FEDERALISMO PROTECTOR DEL MERCADO

En el arquetípico sistema federal protector del mercado, todas las cosas buenas van juntas

La competencia conduce a la eficiencia, bajos niveles de corrupción, mercados seguros, inversión y crecimiento. Los ciudadanos eligen las jurisdicciones apoyados en las combinaciones de gastos de impuestos, y el problema de contar con la preferencia se resuelve mediante las decisiones de los emigrantes. Nosotros hemos argumentado arriba que cualquier intento de emular el ideal protector del mercado puede fracasar, y hemos señalado algunas de las deficiencias que caracterizarían a un MPF imperfecto. En un segundo mejor mundo, todas las cosas buenas posiblemente no van juntas. En esta sección nosotros argumentamos que, aunque podría ser construido un MPF perfectamente eficiente y estable, tendría algunas implicaciones normativas perturbadoras.

Una meta explícita del ideal MPF es evitar que el gobierno sea capaz de responder a las demandas de "coaliciones de distribución" ineficientes. Si el MPF puede ser institucionalizado y las amenazas de fuga son bastante fuertes para limitar a los líderes subnacionales, las implicaciones distributivas son preocupantes. Un MPF funcionando adecuadamente sería incapaz de redistribuir la riqueza. Como se explicó arriba, la competencia en un MPF podría conducir a niveles crecientes de desigualdad regional.

Un MPF funcionando adecuadamente no sólo podría exagerar las disparidades regionales, sino que también incrementaría los niveles globales de desigualdad. Un sistema competitivo de gobierno múltiple no está bien adaptado para llevar a cabo metas distributivas. Permite a las personas ricas agruparse y evadir el pago de impuestos que proporciona beneficios a las personas con bajos ingresos. Mientras la mayoría de los estudiosos del federalismo argumentan³³ a favor de

reubicar programas redistributivos en niveles más altos del gobierno, el MPF busca hacer esto imposible. Resaltando las diferencias al movilizar los costos y oportunidades, enfrentando a los ricos propietarios de capital y a los trabajadores pobres, el MPF no enfatiza la posibilidad de que el sistema favorecerá las demandas del rico, del productivo, y de propietarios de capital variable a expensas del pobre.

Es al menos plausible que los problemas de desigualdad asociados con el MPF serían compensados subiendo las tasas de crecimiento que resultan de la inversión y la actividad empresarial sin límites, debido a los nuevos, más confiables compromisos con los mercados. Investigaciones recientes, sin embargo, provocan dudas sobre la compatibilidad de altos niveles de desigualdad y exitoso desarrollo económico.³⁴ Relaciones negativas entre desigualdad y crecimiento se han encontrado en varios estudios.³⁵ El mecanismo causal permanece oscuro, pero se han hecho un número de argumentos plausibles. Si las instituciones descentralizadas al estilo del MPF fueran introducidas en sociedades que se caracterizan ya por altos niveles de desigualdad global y regional, es posible que el exacerbamiento de las tensiones asociado con la distribución desigual de riqueza, serviría para minar la atracción de estos países hacia los inversionistas.

Aun cuando altos niveles de desigualdad no son perjudiciales para el crecimiento, el modelo no es atractivo para ciudadanos con ingresos bajos o para aquellos que residen en jurisdicciones pobres. Un defensor del MPF probablemente no negaría que el modelo no es atractivo normativamente. Es, después de todo, un intento que busca disponer los ci-mientos políticos del desarrollo, no de la jus-

ticia o de la igualdad. El modelo MPF comunica el mensaje de que el mejor modo de fomentar la inversión y el crecimiento es, probablemente, restringiendo al gobierno de regular la economía y redistribuir recursos. Éste es un tema común entre los nuevos economistas institucionales, quienes a menudo ven todos los intentos hacia la redistribución como una improductiva creación de renta. El modelo MPF asume un estado rapaz que tiene que ser restringido de expropiar la plusvalía de los ciudadanos y firmas. El problema del desarrollo económico se presenta como un caso de restricción del estado, y el MPF intenta explicar cómo se puede lograr esto con instituciones federales descentralizadas. En lugar de tratar de solucionar los dos lados del “dilema económico fundamental”, esto es, construir un estado limitado pero capaz, el modelo de Weingast se ocupa principalmente de limitarlo. Se asume desde el principio que el estado es el problema primario, y el compromiso central del federalismo protector del mercado es incapacitarlo. Por esta razón, problemas como los dilemas de coordinación interestatal, redistribución y bienes públicos reciben poca atención, y no se considera el papel potencial del estado de combatir la desigualdad.

Los resultados distributivos desiguales producidos por el modelo MPF se pueden trazar hasta estas suposiciones fundamentales. Cualquier intento por parte del estado de combatir la desigualdad se ve como inconsistente con los compromisos confiables con los mercados y el crecimiento. Estas suposiciones iniciales excluyen un rango de posibilidades. En general, allí no es necesario que exista un intercambio entre los intereses de igualdad y eficiencia. Agudas divisiones económicas pueden evitar que una

sociedad encuentre estructuras institucionales y oportunidades para resolver colectivamente los problemas. Si la mayoría reprimida en un país en desarrollo se excluye de los mercados de tierra y capital, una extensa fuente de inversión productiva potencial, innovación y desarrollo de recursos humanos se desperdicia. Bajo estas circunstancias, argumenta Pranab Bardhan, si el estado lleva a cabo reformas redistributivas, “alguna parte puede ir hacia el incremento de la productividad, aumentar la confiabilidad de los compromisos y crear socialmente derechos de propiedad más eficientes. Incluso los mecanismos de responsabilidad para controlar los abusos estatales de poder a nivel local trabajan mejor cuando el pobre tiene más de un soporte en la base del capital de la economía local”.³⁶

La aproximación al desarrollo empleada por el MPF se dirige a un problema importante en las sociedades en desarrollo: el sustento político de los mercados; pero este sustento requiere más que la mera incapacitación del estado. Los estados en los países en desarrollo tienen que ser capaces de solucionar problemas de coordinación y proporcionar bienes públicos. En un extremo, los así llamados teóricos del “estado fuerte” pueden sobreestimar la capacidad autónoma de los países desarrollados de Asia Oriental e impropriamente atribuir presencia y buenas intenciones a los burócratas. En el otro extremo, la estructura del federalismo protector del mercado parece asumir que el estado es capaz sólo de robo y mal manejo, y busca confundir su capacidad para imponer una intervención costosa. Ambos puntos de vista argumentan que las mejores instituciones son aquellas que aíslan al estado de las demandas ineficientes de las coaliciones de dis-

tribución. Los teóricos del estado fuerte presentan un argumento normativo acerca de lo que el estado debe hacer para promover el desarrollo y explican cómo liberar al estado de los intereses ineficientes que lo obstaculizarían de hacer buenas cosas. El modelo MPF empieza con suposiciones acerca de lo que el estado no debe hacer, y explica cómo evitar que intereses ineficientes influyan en el estado para que haga cosas malas.

Ninguna aproximación a las relaciones de la sociedad estatal es adecuada. Ambos tratan de asumir de manera independiente metas políticas e instituciones. Aun cuando parece que los políticos mediocres renuncian a una burocracia aislada y autónoma, o que la competencia sobre fuentes variables fija restricciones sobre su comportamiento, es equivocado ignorar el hecho de que los líderes políticos tienen que construir coaliciones de apoyo, tanto entre las élites como entre las masas. Dependiendo de la naturaleza de los incentivos institucionales, ellos tienen que proporcionar una mezcla de patronazgo, bienes públicos y privados, y una variedad de políticas dirigidas a agradar a electores importantes. Más que usar mecanismos semejantes a los del mercado para asumir independientemente los problemas de elección política, los estudiosos del desarrollo deben explícitamente intentar configurar tales elecciones. En vez de hacer suposiciones de rentista o que maximizan el bienestar acerca del estado, es necesario hacer preguntas acerca de las condiciones bajo las cuales los funcionarios tienen intereses políticos al proporcionar bienes públicos *versus* bienes privados.

Esto requiere el estudio cuidadoso de las instituciones políticas. ¿Bajo qué condiciones institucionales los funcionarios del

gobierno central asumen incentivos para responder a las demandas de grupos de participación especiales? ¿Qué tipos de reglas institucionales dan a los líderes incentivos con el propósito de que intenten solicitar créditos para políticas eficientes, que sean favorables a segmentos extensos de la población? En orden a diseñar una solución para el dilema político fundamental de un sistema económico, es necesario no sólo entender las condiciones bajo las cuales se impide que los políticos transgredan los mercados, sino también aquéllas bajo las cuales ellos asumen incentivos que solidifiquen los cimientos para los mercados. ¿Bajo qué condiciones líderes políticos egoístas proporcionarán electricidad, carreteras, puertos e instituciones educativas? ¿Bajo qué condiciones instituciones políticas y legítimas proporcionarán la estabilidad, previsión e imposición de la ley para reducir la incertidumbre de las transacciones mercantiles?

Con su carencia de cimientos políticos, el federalismo protector del mercado deja también muchas preguntas importantes sin respuesta, para servir como un modelo prescriptivo para una reforma institucional en el mundo en desarrollo. Sin embargo, origina un número de importantes preguntas positivas que merecen una investigación ulterior. Al examinar la confiabilidad de los compromisos hechos por líderes políticos en sistemas competitivos de multigobierno, Weingast y sus colaboradores abren una fructífera línea de investigación. El paso siguiente en el desarrollo de una economía política del federalismo, sin embargo, es el matrimonio de las presiones desde el lado de la demanda con las restricciones desde el lado de la oferta. Bajo ciertas condiciones políticas e institu-

cionales, los líderes subnacionales pueden responder a demandas que aumentan la eficiencia hechas por propietarios de servicios variables. Bajo ciertas condiciones, las instituciones federales descentralizadas pueden por su puesto proporcionar infraestructura para un estado capaz pero limitado. El siguiente paso en el desarrollo de una teoría del federalismo protector del mercado, sin embargo, tiene que ser la especificación de estas condiciones.

NOTAS

- ¹ La sigla corresponde al original en inglés: *new institutional economics* (NIE). Como ésta, las demás siglas que vienen en el texto corresponderán al original en inglés. (N. del T)
- ² Véase Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, 1985, pp. 20-22.
- ³ Véase Douglas North, *Structure and Change in Economic History* Cambridge, 1981, pp. 201-209, e *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* Cambridge, 1990, pp. 107-117
- ⁴ Véase Mancur Olson, "Big Bills Left on the Sidewalk", *10 J. Econ. Perspect.* 3, 1996, pp. 19-23.
- ⁵ Véase Douglas North, "Institutions and Credible Commitment". *149 J. Inst. and Theoretical Econ.* 11, 1993, pp. 13-14 y 19-21 (1993).
- ⁶ En el original inglés: *market-preserving federalism* (MPF). (N. del T)
- ⁷ Barry Weingast, "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets", *149 J. Inst. and Theoretical Economics* 286, 288 (de aquí en adelante JITE); Barry Weingast. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *11 J. Law, Econ. and Org.* 1-3 1995 (de aquí en adelante JLEO); Gabriela Montinola, Yingyi Quian, y Barry Weingast (en adelante MQW), "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China". *48 World Politics* 50, 53, 1995.
- ⁸ Para una equilibrada valoración de estos argumentos, véase Vito Tanzi, "Fiscal Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects".

- en Annual World Bank Conference On Development Economics 1995 295, World Bank, 1996.
- ⁹William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown, 1965; Preston King, *Federalism and Federation* Croon Helm, 1982; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, U. of Alabama, 1987
- ¹⁰William H. Riker, *op. cit.*, pp. 7 a 11
- ¹¹MQW, nota 7 arriba, en 55.
- ¹²*Idem*, en 55.
- ¹³Véase Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 31-53.
- ¹⁴Weingast, JITE, *op. cit.*, núm. 5, p. 290.
- ¹⁵Buchanan, "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform", 25 *Publius*, invierno de 1995, 19 a 21.
- ¹⁶Weingast, JITE, nota 7 arriba, en 292.
- ¹⁷*exit threats*. Aquí el autor se refiere a la fuga de capital y de trabajo que, según el MPF, puede provocar una política en contra del mercado por parte del estado o de los líderes políticos. (N. del T)
- ¹⁸James Alt y Michael Gilligan, "The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems and Domestic Political Institutions", 2 *J. Pol. Philos.* 165, 1994, pp. 188-191
Jerry L. Mashaw y Susan Rose-Ackerman, "Federalism and Regulation", en George C. Eads y Michael Fix, (eds.), *The Reagan Regulatory Strategy: An Assessment* 111, Urban Inst., 1984. pp.128-132.
- ¹⁹*lump sum* (N. del T.)
- ²⁰Susan Rose-Ackerman, "Environmental Policy and Federal Structures: A Comparison Of the United States and Germany", 47 *Vanderbilt Law Review* 1587, 1994, pp. 591-597
- ²¹Véase Susan Rose-Ackerman, "Inefficiency and Reelection", 33 *Kyklos* 287, 1980.
- ²²Robert Inman y Daniel Rubinfeld, "The Political Economy of Federalism", en 'Perspectives on Public Choice': A Handbook 73, 78 (Dennis Mueller, 1997).
- ²³Raquel Fernandez y Dani Rodrik, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", 81 *Am. Econ. Rev.* 1207, 1991
- ²⁴*constituency service* (N. del T.)
- ²⁵MQW, nota 7 arriba.
- ²⁶Brennan y Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 1980. pp. 183-186
- Alessandra Casella y Bruno Frey, "Federalism y Clubs: Toward an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions", 36 *European Econ. Rev.* 639, 1992, pp. 641-645.
- ²⁷La competencia del impuesto puede tomar las siguientes formas: 1. reducir las tasas de impuesto nominal para maximizar el ingreso por medio de la atracción de compras a través de la frontera; 2. proporcionar incentivos de inversión reduciendo selectivamente la tasa del impuesto nominal para ciertas industrias nuevas, y 3. intentar exportar cargas de impuesto a otras jurisdicciones manipulando las tasas de impuesto en los factores y los productos. Véase M. Govinda Rao y François Vaillancourt, "Interstate Tax Disharmony in India: A Comparative Perspective", 24 *Publius: The Journal of Federalism* 99, 100 1994.
- ²⁸MQW nota 7 arriba.
- ²⁹*fiscal or regulatory carrots or sticks*. Con "carrots or sticks" los autores se refieren a la treta de ponerle al burro una zanahoria en el extremo de una vara que va atada a su cabeza. El burro por tratar de alcanzar la zanahoria trabaja sin descanso. Puesto que no hay un término en español que proporcione este significado, preferí traducirlo por "instrumentos", en el sentido de instrumentos que le permiten al estado crear incentivos para los mercados, pero al mismo tiempo regularlos. (N. del T.)
- ³⁰Por ejemplo, véase Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, 1988. cap. 6; y Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces*, Cambridge, 1994, caps. 2, 3 y 4.
- ³¹*wages*, que se refiere a la paga por un trabajo, a menudo manual o físico, hecho en intervalos cortos de tiempo, como días o semanas. (N. del T.)
- ³²*margin*. (N. del T.)
- ³³Véase, por ejemplo, Oates nota 13 arriba en 81; Peterson, *The Price of Federalism*, Brookings Inst., 1995.
- ³⁴Para un panorama, ver Dani Rodrik, King Kong Meets Godzilla: The World Bank and «the East Asian Miracle», *Discussion Paper Series, Int. Macroecon. and Int. Trade*, núm. 944, Centre for Econ. Policy Research, 1994.
- ³⁵Torsten Persson y Guido Tabellini, "Growth, Distribution, and Politics", 36 *Eur. Econ. Rev.* 593, 1992. Alberto Alesina y Dani Rodrick, "Distributive Poli-

tics and Economic Growth". 109 *Quart. J. Econ.* 465, 1994. Stephen Knack y Philip Keefer, "Does Inequality Harm Growth Only in Democracies? A Replication and Extension", 41 *Am. J. Pol. Sci.* 323, 1997

³⁶Pranab Bardhan, "The Nature of Institutional Impediments to Economic Development", 27 *(cfr. For Int' l & Development Econ. Research Working Paper núm. C96-066, University of California, Berkely.*