

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

20



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1979



VENTAJAS ECONÓMICAS Y PREFERENCIAS POR GOBIERNOS DE TIPO FEDERAL

DAVID G. DAVIES

El concepto de federalismo es difícil de definir de una manera útil en general. En su introducción al excelente libro de W. Riker, S. Wolin declara, "el federalismo representa una elección compleja que puede tomar muchas formas y puede requerir condiciones para su establecimiento y preservación".¹

En este capítulo describo las características de un gobierno federal y lo contrasto con un imperio o un gobierno de sistema unitario. Concluyo el capítulo con una discusión de las ventajas económicas del federalismo y una justificación que tienen algunos países al elegir un gobierno federal a diferencia de un gobierno unitario.

Características del Federalismo

Riker menciona las siguientes características del federalismo:²

- a) un gobierno coordinador de la federación en conjunto con los gobiernos unitarios miembros de la misma;
- b) el gobierno federal rige sobre todo el territorio y habitantes de la nación;
- c) los gobiernos unitarios miembros de la federación rigen sobre subconjuntos del territorio y habitantes de la nación; y finalmente
- d) cada nivel del gobierno tiene la autoridad de tomar algunos tipos de decisiones independientemente de los otros.

¹ RIKER, W., *Federalism*, Little Brown, Boston, 1964, p. ix.

² *Ibid.*, p. 5.

Este amplio escenario admite varias alternativas para arreglos constitucionales. Su rango oscila entre un mínimo o máximo de federación. En el primero el funcionario o funcionarios del gobierno central pueden tomar decisiones independientes en "Solamente la más estrecha y reducida línea de acción" sin contar con la aprobación de los demás miembros de las unidades gubernamentales. Entre más cerca una nación se encuentre de esta situación, más ramificada es la federación y más influencia pueden ejercer los gobernantes sobre los acontecimientos que afectan a la sociedad como un todo.³

En el otro límite del federalismo se encuentra la categoría que Riker llama federación "centralizada". Aquí los funcionarios del gobierno central pueden tomar decisiones sin obtener la aprobación de los demás gobiernos subnacionales a excepción de "una categoría de acción restringida estrechamente. El máximo número de categorías es todas pero una, no simplemente todas, debido a que los funcionarios de la federación gobiernan sobre todo, el gobierno es un imperio⁴ en el sentido de que los funcionarios de los gobiernos locales no tienen control político".⁵ En un régimen centralizado, los funcionarios en el nivel central del gobierno tienen una mayor influencia sobre la sociedad que la que tienen los funcionarios de los gobiernos locales.

La mayoría de las federaciones caen entre los extremos del mínimo al máximo federalismo, pero tienen una tendencia fuerte hacia los sistemas centralizados. Sin importar qué tipo de sistema un gobierno favorece, hay al menos dos condiciones necesarias para que emerja una federación. Éstas forman la base para el regateo entre los líderes del gobierno central y de los gobiernos periféricos. Éstas son:

- a) la condición de expansión, y
- b) la condición militar.

Por un lado los futuros políticos del gobierno central que ofrecen el regateo desean expandir su control territorial. Aquéllos que aceptan la oferta ceden un poco de su independencia, debido a alguna amenaza militar o diplomática o porque desean tener la oportunidad de unirse a otros para tomar parte de agresiones.⁶

Puede haber otras condiciones políticas que formen una base suficientemente fuerte para el nacimiento de un sistema federal, pero ni Riker, ni

³ Vea *ibid.*, Capítulo I y pp. 32-33.

⁴ Imperio es considerado como sinónimo de gobierno unitario.

⁵ RIKER, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁶ *Ibid.*, p. 12.

ningún otro ha podido ser capaz de descubrirlas. Riker arguye convincentemente que las dos razones mencionadas generalmente acerca del origen del federalismo son falsas. La primera es que los regímenes federales son adoptados como vehículos para garantizar la libertad y la segunda es que el federalismo es una respuesta a condiciones sociales especificadas que generan un interés común entre individuos y grupos que anteriormente eran diversos.⁷

Este no es el momento para discutir si dichos supuestos son falsos. Es suficiente para nuestros propósitos utilizar las ideas de Riker para determinar si un país tiene o no, por gobierno a un sistema federal. Para él y para nosotros las características del federalismo son las siguientes:

- a) dos niveles de gobierno rigen a la misma gente y territorio,
- b) cada nivel tiene por lo menos una área de acción en la cual es autónomo, y
- c) hay alguna garantía (a manera de una frase en la constitución) de la autonomía de cada gobierno en su propia esfera."⁸

Habiendo examinado brevemente las razones económicas primarias para establecer un gobierno, así como la diferencia entre estados unitarios y federales, enfoco la atención hacia la justificación económica de un gobierno federal. Como se mencionó en el capítulo II, la redistribución y estabilización del ingreso son funciones que recaen en el gobierno central. Estas dos responsabilidades tan importantes no pueden ser utilizadas para justificar una descentralización para la toma de decisiones políticas. Si hay algún caso para gobiernos sub-nacionales, éstos deben descansar en la función del asignamiento de recursos de Musgrave.

Head⁹ ha mostrado que bajo los supuestos de una población inmóvil con gustos e ingresos idénticos, no hay necesidad de que el gobierno federal provea bienes públicos.¹⁰ Si los servicios de un bien público (tal como la defensa nacional) son proporcionados equitativamente en toda el área geográfica de una nación, personas en toda el área obtienen los beneficios del bien

⁷ *Ibid.*, pp. 13-15.

⁸ RIKER, *op. cit.*, p. 11.

⁹ HEAD, J., *Goods and Public Welfare*, Duke University, Durham, 1974, p. 266.

¹⁰ Me apoyé considerablemente en las contribuciones de J. Head y C. Walsh para el resto de esta sección. Véase J. Head, *op. cit.*, C. Walsh, "Economic Aspects of Multi-level Government and the Distribution of Fiscal Responsibilities", en R. Matthews (ed), *Responsibility Sharing in a Federal System*, ANU Pres, Canberra, 1975, pp. 1-40.

sin ningún extra costo para los demás. El costo per cápita es minimizado al tener un gobierno central proporcionando el servicio y hay poca justificación económica para un sistema de gobierno caracterizado por múltiples niveles.

Largo tiempo después de que Samuelson y Musgrave iniciaron su trabajo en bienes públicos, ha habido un reconocimiento tardío del hecho de que hay aspectos espaciales explícitos en el concepto de bienes públicos. Breton desarrolla la idea de un bien parcialmente público en un persuasivo artículo, vrg., aquel que es substancialmente público para individuos viviendo en una área pequeña en relación a la nación entera.¹¹ Como Walsh ha notado, los servicios de protección contra el fuego son aprovechados por igual entre los individuos en una área cercana a la estación de bomberos. A partir de esta área y entre más alejado se encuentre el individuo de la estación los beneficios tienden a volverse nulos. Servicios de este tipo pueden ser considerados bienes públicos locales. Las medidas que los gobiernos toman contra la contaminación que cubren una área geográfica amplia, por ejemplo una área metropolitana o interestatal, pueden ser llamadas bienes públicos regionales.¹²

Walsh, sin embargo, muestra que hay aspectos aparte de las características espaciales que determinan la pureza de los bienes públicos. Por ejemplo la intensidad de uso puede cambiar un servicio considerado bien público local a algo privado. Cuando los parques públicos, canchas de tenis y carreteras se encuentran congestionados por los usuarios, entonces el consumo del individuo "A" reduce el acceso del individuo "B" al servicio y entonces el bien público local pierde algo de su "libre acceso".¹³

Aun cuando hay congestión en el uso de tales servicios locales, hay un grado de consumo en conjunto de servicios como policía y bomberos, hospitales, calles, drenajes, parques y servicios recreativos. Si esto es verdad, hay ahorros en la economía si todos los individuos se agrupan para tomar ventaja de este consumo en conjunto.¹⁴ Dado esto, es posible concebir un estado de las cosas en el cual los gobiernos locales y regionales pueden proveer los bienes públicos locales de una manera más eficiente.

¹¹ BRETON, A., "A theory of Government Grants", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, May 1965.

¹² WALSH, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ BUCHANAN, J., "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, February 1965, pp. 1-14.

Sin embargo, si la población es inmóvil y los gustos e ingresos son idénticos, será de todos modos más eficiente tener un gobierno central o sus agencias proporcionando servicios a toda la nación. Aun cuando los beneficios de un servicio están confinados a una área local, no hay una razón necesaria para que el servicio sea producido y financiado en el área. De igual manera, si economías debido a la tecnología pueden ser alcanzadas incrementando la escala de producción de un bien, más allá de su nivel de consumo en una área local, no hay razón por la cual el gobierno local no pueda proveer y financiar los servicios aprovechando los bajos costos de producción debido a las economías de escala obtenidas. Los gobiernos locales pueden contratar firmas privadas y otras unidades gubernamentales para servicios tales como drenajes, bomberos y protección policiaca, y aun la recaudación de impuestos, tal y como muchos gobiernos lo hacen en los Estados Unidos.

La burocracia y el gobierno de niveles múltiples

Hasta este punto nuestro análisis conduce a ciertas ambivalencias con respecto al tipo de gobierno que es apropiado para proveer servicios. No he producido un caso en el cual un gobierno de niveles múltiples sea necesario a priori, pero una noción que sugiere un papel para este tipo de gobiernos procede de mostrar la ineficiencia de un gobierno de tipo unitario o centralizado.

La literatura económica acerca de la burocracia nos presenta tal idea. Varios autores aseguran que hay una "pérdida de control" en las grandes organizaciones burocráticas.¹⁵ La pérdida de control viene a causa de una estructura de incentivos imperfecta que da lugar a varios grados de distorsión en el flujo de información entre los diferentes escalafones de la organización.

Estas distorsiones introducen elementos y grados de ineficiencia que no existen, o no están presentes en un menor grado, en un gobierno con unidades periféricas más pequeñas. Tales ineficiencias deben ser balanceadas contra las llamadas eficiencias de las operaciones en gran escala. En el análisis final es una pregunta de tipo empírico, ver el tipo de organización que es más eficiente, pero la posibilidad de información errónea y un rango de control demasiado amplio sugieren al menos que los gobiernos subnacionales pueden ser factibles desde el punto de vista económico.

¹⁵ El grueso de la literatura en la teoría y práctica de organizaciones en administración de empresas, ciencias políticas y sociología está de acuerdo con esta conclusión.

Si relajamos los supuestos poco realísticos de una población inmóvil con gustos e ingresos idénticos, otro argumento puede ser postulado en favor de un estado federal, formado por unidades subnacionales gubernamentales más pequeñas. Una de las principales racionalizaciones para un gobierno central es que puede estandarizar sus servicios a los ciudadanos que los reciben en todas partes de la nación. Al grado en que esto tenga éxito, infringe una violación en las preferencias de los ciudadanos cuyos gustos no son iguales.

Debería hacerse notar que la eficiencia económica no sólo se preocupa de producir un bien o servicio dado al menor costo posible, sino también en producir una configuración de bienes y servicios para cada consumidor de manera que sean lo más cercano posible a sus gustos e ingreso. Bator¹⁶ sostiene, si una persona desea viajar de la ciudad de México a Nueva York, no viaja a Los Ángeles por estar más cerca. Otra ilustración es; a pesar de que un gobierno particular sea capaz de producir y financiar albercas de una calidad dada para sus ciudadanos de una manera menos costosa que alguna organización en el mundo, no es eficiente hacerlo a menos que los residentes tengan preferencia y demanden ese producto.

Debido a su meta de estandarización, los gobiernos centrales muchas veces no toman en cuenta las grandes diferencias que existen entre las preferencias de los individuos que existen en los países más avanzados. Esto se entiende por las minorías en el mundo, tales como los canadienses franceses, esquimales, e indios en Canadá; negros, indios, puertorriqueños y mexicanoamericanos en los Estados Unidos; los flamencos en Bélgica; los kurdos en Irak, Turquía, e Irán; los escoceses, galeses e irlandeses en el Reino Unido; el gran número de grupos minoritarios en Asia y África; y los neo-australianos y aborígenes en Australia. Estos grupos no desean la uniformidad impuesta por el gobierno central.

En el mundo real los individuos y grupos de personas tienen diferentes características raciales, sociales, religiosas, étnicas y culturales. Como tienden a congregarse en regiones con límites geográficos bien definidos, hay relativamente una alta probabilidad de encontrar homogeneidad en las preferencias con respecto a programas gubernamentales dentro de una región que la homogeneidad de opiniones que habría entre regiones. Si esta situación es cierta, sería la razón para la existencia de gobiernos subnacionales.

¹⁶ BATOR, F., *The Question of Government Spending*, Harper, New York, 1960, p. 103.

Hartle y Bird¹⁷ mencionan el mismo punto cuando notan que el orgullo y el prestigio asociados con localidades caracterizadas por los mismos antecedentes culturales, étnicos, lingüísticos y religiosos, son características importantes en las funciones de utilidad de los individuos. Debido a que las características culturales y la identidad de grupo son desarrollados más fácilmente en la localidad donde corresponde a los ciudadanos votar, la descentralización de las decisiones políticas se hace más deseable. Un gobierno de niveles múltiples permite al sector público proveer servicios mucho más cercanos a las preferencias de los ciudadanos locales en cuanto a su tipo, calidad y cantidad.

Las áreas urbanas metropolitanas pueden servir como un ejemplo específico e instructivo de cómo los gobiernos subnacionales pueden dar servicio a individuos con diferentes grupos e ingresos. Al mismo tiempo debemos notar que aun aquí, al nivel de gobierno local, las instituciones públicas pueden llegar a ser tan grandes, inflexibles, y cubiertas con "cinta roja" que no pueden dar el servicio deseado a las preferencias de los diversos grupos.

La Tesis de Tiebout

Uno puede ver las áreas metropolitanas políticamente fragmentadas como una "arena" donde varias jurisdicciones compiten por los residentes, y donde las personas que votan adoptan los gobiernos que mejor satisfacen sus preferencias.¹⁸ Sin embargo, la competencia se asemeja más al modelo económico de competencia monopolística que al modelo clásico de competencia. La diferenciación de los productos, que es una condición necesaria pero no suficiente para la competencia monopolística, está aparentemente llegando a ser una característica importante de los bienes y servicios colectivos y semi-colectivos de los gobiernos locales.

Los habitantes urbanos actuales y futuros pueden escoger alternativas que son una mezcla de los servicios colectivos y semi-colectivos para formar unidades del gobierno local. Algunos individuos pueden optar por vivir en el centro de la ciudad que está densamente poblado, y está convenientemente situado con respecto a atracciones culturales, centros comerciales y lugares

¹⁷ HARTLE, D. and BIRD, R., "The Demand for Local Political Autonomy", *Journal Of Conflict Resolution*, 1972.

¹⁸ Para una discusión más extensa de las economías del sector público urbano véase: D. Davies, "Financing Urban Functions and Services", *Law and Contemporary Problems*, Winter, 1965, reproducido en W. Mitchell e I. Walter (eds.), *State and Local Finance*, Ronald, New York 1970.

para trabajar, pero también está caracterizado por barrios bajos, guerras de pandillas, ruido y congestión de tráfico. Otras gentes pueden escoger vivir en pequeños lotes de terreno en los grandes suburbios con calles y escuelas nuevas, pero donde la protección policíaca es pequeña y casi no hay facilidades recreativas. Algunos suburbios ricamente dotados ofrecen grandes lotes de tierra y excelente cuerpo de policía y bomberos, pero tienen fosas sépticas en lugar de contar con un sistema de drenaje. Las zonas industriales no muy pobladas frecuentemente ofrecen una variedad de servicios a un costo relativamente bajo a sus residentes.¹⁹

Si es verdad que nos estamos acercando a la "Era de los Servicios Públicos", debemos esperar una gran variedad en los servicios gubernamentales, a pesar de que los administradores públicos a nivel local parecen ser menos imaginativos que los administradores privados. Para ilustrar la variedad de servicios en las grandes áreas urbanas, debemos notar no solamente el rango de los servicios gubernamentales dentro del área metropolitana sino también sus variaciones en calidad.

En un trabajo bastante provocativo, el profesor C. Tiebout, ha proveído un análisis altamente imaginativo acerca de los gobiernos subnacionales dentro de un ámbito federal. Él ve el problema del consumidor que vota y paga impuestos, como uno en el cual se debe escoger entre diferentes gobiernos, y debe ser aquel que mejor satisfaga sus necesidades de servicios públicos. Entre más grande sea el número y variedad de jurisdicciones locales, mejor un individuo podrá encontrar su patrón preferido.²⁰ "El hecho de mudarse o dejar de mudarse reemplaza la prueba del mercado acerca del deseo de comprar un bien y revela la demanda de los consumidores que votan por bienes públicos."²¹

La asignación de recursos a bienes públicos aproximará la situación que existiría si el bien público tuviera todas las características de los bienes privados. En el modelo de Tiebout, hay menos adaptación a las preferencias de los individuos por parte de los gobiernos locales, que si hubiera un proceso en las jurisdicciones locales que estuviese siendo adoptado por los consumi-

¹⁹ STIGLER, G., "The Tenable Range of Functions of Local Government", en *Federal Expenditure policy for Economic Growth and Stability*, Joint Economic Committee, U. S. Congress, Washington, 1957, pp. 213-214, reproducido en Phelps (ed), *Private Wants and Public Needs*, Norton, New York, 1962 y 1965.

²⁰ TIEBOUT, C., "A pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, October 1956.

²¹ *Ibid.*, p. 420.

dores que votan, pagan impuestos, y buscan economizar y maximizar su utilidad.

La significación de la contribución de Tiebout es que trata de proveer una solución conceptual al problema de consumo en conjunto y no exclusión de los bienes públicos, al nivel de gobierno local. Pero para poder entender las críticas al modelo de Tiebout es útil delinear los supuestos (hipótesis) que él explícitamente utilizó para derivar sus interesantes proposiciones. Los supuestos son:

- a) movilidad individual entre jurisdicciones;
- b) conocimiento de las diferencias entre diversos patrones gubernamentales y de gasto;
- c) una amplia elección de unidades gubernamentales;
- d) ninguna restricción a las oportunidades de empleo;
- e) ninguna externalidad asociada con servicios públicos locales;
- f) algún factor limitando el tamaño óptimo de la comunidad; y
- g) las comunidades tratan de alcanzar el tamaño óptimo.²²

Hay muy poca información empírica acerca de estas hipótesis. Ciertamente en el mundo real no hay movilidad perfecta y conocimiento, sin embargo Tiebout cita alguna evidencia de una "Sorprendente conciencia entre patrones de ingreso y gasto que difieren" por parte de los consumidores.²³ Sin embargo podría argumentarse de una manera a priori que la existencia de leyes de delineamiento de la propiedad, la práctica de la discriminación religiosa y racial, disminuyen la movilidad. Los individuos viven, trabajan, compran y juegan en diferentes jurisdicciones, con el resultado de que externalidades para el individuo se generan. Pero el hecho es que hay poco conocimiento en lo que respecta a la magnitud de los costos y beneficios generados por la externalidad.

J. Buchanan y C. Goetz han postulado la crítica más seria contra la tesis de Tiebout. Ellos muestran que el ciudadano móvil de Tiebout, que escoge el gobierno subnacional que más le conviene, ignora costos y beneficios importantes que afectan a aquellos individuos que residen en la unidad gubernamental que dejan así como a la que se mudan.²⁴

²² *Ibid.*, p. 419-420.

²³ *Ibid.*, p. 423.

²⁴ BUCHANAN, J. and GOETZ, G., "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model", *Journal of Public Economics*, April, 1972.

Como es el caso con una teoría compleja, el modelo de Tiebout no representa un mapa "verdadero" del mundo real en la intrincada área urbana. Hasta que exista más información empírica acerca del comportamiento humano en el área humana, debemos abstenernos de la tesis de Tiebout es una mera racionalización del "status quo" en el área urbana políticamente fragmentada. De igual manera no deberíamos aceptar de una manera poco crítica dicha teoría, como un poderoso dispositivo para generar predicciones. Sin embargo estamos en la situación que Tiebout por producir un conjunto de hipótesis operacionales que no pueden ser confirmadas con la información.

Factores cualitativos y gobiernos subnacionales

Debido a estas dudas y críticas, la tesis de Tiebout no parece proveer las razones adecuadas para el federalismo. Sin embargo los expertos han postulado otros argumentos en favor de la descentralización. Una de esas posiciones hace notar que los gobiernos subnacionales proveen excelente entrenamiento y producen líderes capaces y experimentados para el más grande e importante gobierno nacional. Más aun Stigler dice: "Nadie puede dudar que el ciudadano individual gana gran dignidad política y sabiduría si él puede participar en el proceso político más allá de dar un voto periódicamente".²⁵

Maxwell provee otra racionalización para el federalismo cuando nota que la razón para la existencia de los gobiernos subnacionales descansa en algo más la eficiencia. Al referirse a los Estados Unidos escribe; "Esta es una nación dinámica; el modo apropiado de manejar las funciones del gobierno no es estático." Los gobiernos estatales y locales, continúa diciendo, "proveen laboratorios limitados para experimentación y administración." La innovación es fomentada en un sistema federal. Haciendo eco a los sentimientos de Stigler, Maxwell concluye, que "los gobiernos estatales y locales son baluartes de la democracia. Solamente cuando la gente en una nación tiene los poderes adecuados para la toma de decisiones pueden desarrollar un espíritu público y el conocimiento específico y las técnicas que dan vida a las instituciones públicas."²⁶

Esas ideas de Stigler y Maxwell a pesar de ser provocativas son cualitativas por naturaleza y muy difíciles de negar o sostener empíricamente. Sin embargo tienen una noción intuitiva en favor de un gobierno de niveles múl-

²⁵ STIGLER, *op. cit.*, p. 213.

²⁶ MAXWELL, J., "Adjustment of Governmental Responsibilities Via Grants", en *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Joint Economic Committee, U. S. Congress, Washington, 1957, p. 200.

tiples. Los gobiernos subnacionales han servido como un campo de entrenamiento sobresaliente y productivo para la democracia.

Costos subjetivos y beneficios de la toma de decisiones descentralizada

Buchanan ha postulado una de las ideas más interesantes justificando diferentes tipos de gobierno. Él argumenta que los deseos del individuo público promedio son expresados más adecuadamente a través de la maquinaria del gobierno local (consejos, comisiones, coordinaciones escolares etc.) que a través de un parlamento más distante o un congreso nacional remoto. Él nota que no solamente son los deseos de los individuos más claramente conocidos y expresados a nivel local, sino también es crucial para la toma de decisiones racional y económica los costos incurridos.²⁷

Los costos que los miembros de la comunidad soportan para un programa público son mucho más claros cuando las tarifas o impuestos a la propiedad u otros impuestos locales son usados para financiar programas gubernamentales adicionales. Buchanan dice, que como regla general, entre más alejado esté el ciudadano que paga impuestos de la unidad gubernamental involucrada, más grande es la ilusión fiscal, esto es, menor será el costo percibido por un individuo que vota y recibe beneficios de un programa público en particular. Los costos y beneficios son más aparentes para el público y para los tomadores de decisiones locales en un régimen de toma de decisiones descentralizadas, una condición necesaria para el sabio aprovechamiento de los recursos escasos.

Esta revisión crítica está lejos de ser definitiva, sugiere la posibilidad de que hay razones económicas para adoptar un gobierno federal en un país dado. El hecho de que un gobierno de niveles múltiples sea o no eficiente económicamente debe ser demostrado por análisis empíricos. Muchas preguntas deben ser postuladas y contestadas. Por ejemplo, la cuestión de desperdicios a nivel local, regional y estatal, que hemos ignorado y deben ser resueltos. En el análisis final, todos los costos y beneficios del gobierno federal potencial deben ser estimados y evaluados antes de que el electorado de un país en particular pueda dar una decisión racional y final.

²⁷ BUCHANAN, J., "Federal Expenditure and State Functions", *Ibid.*, p. 175.