

NOVIEMBRE 2019



DESCENTRALIZACIÓN

¿POR QUÉ Y CÓMO HACERLO?

 ideapaís

DESCENTRALIZACIÓN:

¿POR QUÉ Y CÓMO HACERLO?

UNA REVISIÓN TEÓRICA DE LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Y DE LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA SU FUNCIONAMIENTO.

POR JAIME LINDH*

2

ABSTRACT

Este estudio realiza una revisión teórica de la descentralización con el objetivo principal de identificar sus ventajas y desventajas y las condiciones necesarias para que un proceso como éste sea exitoso. Por un lado, se analizan los efectos que descentralizar puede generar en los niveles de eficiencia de la administración del Estado. Por otro lado, se estudian los efectos que la descentralización puede provocar sobre el funcionamiento del sistema político. En ambos casos, se observa que la descentralización tiene sus costos y beneficios. Sin embargo, se argumenta que el efecto final de la descentralización dependerá de la presencia de ciertas condiciones políticas (i.e. competencia política al interior de las regiones), económicas (i.e. movilidad entre regiones de capital y trabajo), sociales (i.e. rendición de cuentas) y administrativas (i.e. capacidad subnacional para ofrecer bienes y servicios públicos). Posteriormente, se analiza la descentralización como un fenómeno político, entendiendo que el traspaso de poder hacia los niveles subnacionales representa una reconfiguración de las reglas del juego que enfrentan los actores políticos. Al respecto, se plantea que el éxito o fracaso de la descentralización dependerá de igual forma del diseño institucional que la acompañe: será más probable que la descentralización sea exitosa, en la medida que las nuevas reglas del juego promuevan una cooperación mutua entre estos actores políticos. Se argumenta, finalmente, que la institucionalidad política –como el sistema de partidos– y la institucional fiscal –como el sistema tributario y el sistema de transferencias– juegan un rol clave para incentivar comportamientos cooperativos entre los gobiernos regionales y el gobierno central.

*Investigador IdeaPaís. Ingeniero Comercial y Magíster en Economía y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez.

RESUMEN EJECUTIVO

En Chile está en desarrollo un inédito proceso de descentralización. En 2018 se promulgaron dos leyes significativas: la ley de elección de gobernadores y la ley de fortalecimiento regional. No obstante, aún hay materias pendientes por resolver. Por de pronto, existe la necesidad de ver cómo perfeccionar el mecanismo de traspaso-revocación de competencias y el mecanismo de resolución de conflictos. Junto con lo anterior, está pendiente uno de los aspectos más críticos del proceso: el financiamiento regional. Así y todo, teniendo en perspectiva que en octubre de 2020 se realizará la primera elección de gobernadores regionales, es un hecho que hay diversas materias legislativas inconclusas. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo identificar las ventajas y desventajas de la descentralización y las condiciones necesarias para que este proceso sea exitoso. Se concluye que el éxito o fracaso de la descentralización dependerá principalmente de su diseño institucional. De esta forma, se pretende aportar a la discusión pública, identificando los puntos más críticos de la descentralización, de modo tal, de contribuir para que a 2020 se alcance un marco institucional capaz de fomentar un elemento clave del proceso: la cooperación mutua entre el gobierno central y los gobiernos regionales.

En su primera parte, el estudio muestra que la descentralización puede generar ganancias de eficiencia en la administración del Estado, provenientes de decisiones gubernamentales que respondan mejor a las necesidades de las regiones, de una mayor competencia jurisdiccional y de un mayor control político y social. No obstante, estas ventajas tensionan con eventuales pérdidas de eficiencia propias de una producción a menor escala y de posibles externalidades entre regiones. Frente a esta tensión, entre pérdidas y ganancias de eficiencia, se argumenta que la descentralización en esta materia será más deseable en la medida de que: (i) las regiones tengan preferencias heterogéneas por bienes públicos; (ii) exista mayor capacidad de movilización de capital y trabajo entre regiones; (iii) el alcance de los costos y beneficios de los bienes traspasados sea acotado

a los residentes de las respectivas regiones; (iv) exista una alta capacidad de coordinación entre los gobiernos regionales; (v) exista una suficiente capacidad técnica entre los gobiernos regionales para ofrecer bienes y servicios públicos a sus habitantes; (vi) mayores sean las economías de alcance entre los programas o servicios descentralizados.

La segunda parte discute sobre los efectos de la descentralización en el sistema político. Se plantea que descentralizar puede ayudar a un país a crear mayores contrapesos al gobierno central y, en consecuencia, reducir la discrecionalidad del poder político. Del mismo modo, en materia de corrupción se señala que descentralizar puede, tanto acentuar la corrupción (i.e. captura de la élite local) como mitigarla (i.e. mayor control). Se argumenta que el efecto final sobre esta dimensión dependerá de las condiciones que acompañen el proceso: la descentralización tendría un menor efecto nocivo sobre la corrupción en la medida de que: (i) existan medios locales de prensa desarrollados; (ii) existan mecanismos de transparencia fiscal; (iii) haya una mayor competencia política al interior de la región; (iv) haya mayor involucramiento de la sociedad civil; (v) exista una mayor igualdad económica y social en el territorio. Por otra parte, se discute que la descentralización representa una alternativa para generar una mayor participación ciudadana, fomentar el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y promover una mayor innovación y aprendizaje político entre las distintas regiones.

Finalmente, la última parte del documento desarrolla la idea de que el éxito de la descentralización dependerá en gran parte del diseño institucional que acompañe al proceso: es más probable que la descentralización sea exitosa en la medida que las nuevas reglas del juego promuevan una cooperación mutua entre los gobernadores regionales y el gobierno central. Se discute que las instituciones políticas y fiscales cumplen un rol clave para que los gobiernos regionales internalicen correctamente los costos y beneficios de sus decisiones y, finalmente, para que cooperen. En particular, se revisa que es más probable que el gobierno regional coopere, en la medida de que:

(i) exista una mayor coparticipación tributaria que entregue algún grado de autonomía fiscal a los gobernadores regionales; (ii) el sistema de transferencia premie a quienes hayan alcanzado una buena gestión o resultados en su región; (iii) los gobernadores regionales enfrenten una “restricción presupuestaria dura”, es decir, que no tengan expectativas de rescate financiero por parte del gobierno central; (iv) el sistema de partidos tenga un significativo grado de nacionalización y de competitividad; (v) no hayan responsabilidades solapadas entre los niveles de gobierno. En tanto, se discute que es más probable que el gobierno central coopere respetando la autonomía de los gobiernos regionales, en la medida de que: (i) el proceso de traspaso de competencias esté sujeto a criterios objetivos; (ii) las transferencias regionales se distribuyan usando fórmulas (no discrecionalidad); (iii) los acuerdos programáticos se institucionalicen a través de contratos; (iv) el sistema de partidos no esté altamente centralizado.

A lo largo del documento, se verá que la descentralización no tiene un efecto final predeterminado; su éxito dependerá de las condiciones existentes en el país y en cada región. Por ello, toda discusión sobre descentralización debiese tratar de considerar su complejidad. Los distintos efectos positivos que acá se revisan no implican necesariamente que se alcancen en el contexto chileno. Para ello, es fundamental que se cumpla esa serie de condiciones políticas, económicas, sociales y administrativas. Pero, sobre todo, el presente estudio sugiere que la discusión en descentralización debiese partir de la siguiente base: la descentralización es ante todo un fenómeno político que, al traspasar poder a las regiones, está reconfigurando las reglas del juego que enmarcan el comportamiento de los actores tanto nacionales como regionales. Por ello, es clave estudiar hasta qué punto el nuevo diseño institucional está o no generando las condiciones para un comportamiento cooperativo entre ambos niveles de gobierno. De esta dinámica, finalmente, dependerá en gran parte el éxito o fracaso del actual proceso de descentralización.

1 INTRODUCCIÓN

En Chile está en desarrollo un inédito proceso de descentralización hacia las regiones. En 2018 se promulgó la ley de elección de gobernadores y la ley de fortalecimiento regional, representando ambas un avance importante en la agenda de descentralización. No obstante, aún existen diversas materias reglamentarias y legales pendientes por discutir. Por de pronto, el gobierno conformó en junio del 2019 una mesa técnica cuyo objetivo ha sido resolver los puntos críticos de la ley de fortalecimiento regional, como lo es perfeccionar el mecanismo de traspaso-revocación de competencias y los mecanismos de resolución de conflictos entre el nivel central y regional. Si bien en esta materia todavía hay puntos relevantes por resolver, está igualmente pendiente uno de los aspectos más crítico del proceso: el financiamiento regional.

Así y todo, teniendo en perspectiva que en octubre del 2020 se realizará la primera elección de gobernadores regionales, es un dato que en materia legislativa hay diversas materias inconclusas. Sin embargo, abordar estas temáticas de manera sectorial o parcial no es del todo recomendable. La descentralización es un proceso complejo en donde conjugan diversas dimensiones del quehacer de un país. Este hecho no es trivial, ya que será incompleto cualquier ejercicio que reduzca tanto el proceso como los efectos de la descentralización a una materia particular, por ejemplo, a aspectos meramente administrativos o presupuestarios. En otras palabras, sería imparcial analizar la descentralización en cuanto a los efectos nocivos que pueda provocar en materia de corrupción subnacional, omitiendo que dicho resultado está condicionado, por ejemplo, a bajos niveles de capital social o a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuenta. Asimismo, el estudio de la descentralización que alude exclusivamente a sus desventajas sin ponderar también sus ventajas sería igualmente truncado. La descentralización, por lo tanto, hay que tratar de entenderla en su conjunto, es decir, desde su complejidad. Precisamente, esto es lo que se pretende hacer en esta investigación.

En este marco, el presente estudio, por medio de una revisión teórica, tiene como objetivo identificar, por un lado, los beneficios y costos de la descentralización y, por otro lado, las condiciones necesarias para que este proceso sea exitoso. Se entiende la descentralización como un proceso en que los gobiernos subnacionales se vuelven más autónomos respecto al gobierno central. A medida que se vayan presentando los distintos argumentos, se tratará de considerar la diversidad de factores que están en juego en el proceso. De este modo, tal como mostrará el segundo y tercer apartado de este documento, la descentralización puede tanto mejorar como empeorar la calidad de las políticas públicas y el funcionamiento democrático de un país. No obstante, como se mencionó anteriormente, se observará que el efecto final de la descentralización dependerá de la existencia de un conjunto de condiciones políticas, económicas, sociales y administrativas. Por ello, sostener a priori que la descentralización implicará un efecto final positivo o negativo es erróneo; mas, su efecto dependerá de la idiosincrasia del país y de cada territorio.

Posteriormente, en el cuarto apartado, se verá que, a pesar de que existen múltiples factores en juego, las condiciones institucionales cumplen un rol especial. En este sentido, es fundamental entender que la descentralización es sobre todo un fenómeno político. Al descentralizar se está traspasando poder desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales, lo cual reconfigurará las reglas del juego que enmarcan el actuar de los diversos actores políticos del país. Al descentralizar, en otras palabras, se está rediseñando los incentivos que enfrentan los actores políticos tanto regionales como nacionales. En este marco, se revisará que la pregunta respecto a cuánto descentralizar conlleva necesariamente a la siguiente disyuntiva: “mucha descentralización” puede generar gobiernos subnacionales preocupados exclusivamente de su agenda personal y, en consecuencia, desinteresados de la agenda país (i.e. perpetuando una estructura financiera deficitaria); mientras que, “poca descentralización” puede conllevar a un gobierno central dominante que atente contra el desempeño y autonomía de los gobernadores subnacionales (i.e. obstruyendo el

traspaso de recursos financieros). Por lo tanto, se indagará que, más allá de cuántos recursos o competencias finalmente se traspasen, el éxito o fracaso de la descentralización dependerá de su diseño institucional: la descentralización será exitosa en la medida que las nuevas reglas del juego promuevan una cooperación mutua entre los gobernadores regionales y el gobierno central. En consideración de lo anterior, en este apartado luego se discutirá respecto a cómo ciertas instituciones políticas (i.e. el sistema de partidos políticos) y fiscales (i.e. sistema tributario y sistema de transferencias) pueden ayudar a promover un comportamiento cooperativo entre los distintos niveles de gobierno.

A continuación, el trabajo se estructura de la siguiente forma: el próximo apartado presenta los potenciales efectos de la descentralización sobre la eficiencia en la administración del Estado; el tercero discute respecto los eventuales efectos sobre el funcionamiento de la democracia; el cuarto debate sobre condiciones institucionales que son necesarias para que el gobierno central y los gobiernos subnacionales desarrollen compromisos cooperativos en el tiempo. El último apartado concluye.

2 EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Una primera línea argumental a favor de la descentralización está asociada a las potenciales ganancias de eficiencia en el funcionamiento del Estado. A continuación, se revisarán los distintos argumentos que están presentes en la literatura académica y, sobre todo, en la discusión relativa al federalismo fiscal. Del mismo modo, se discutirá sobre eventuales pérdidas de eficiencia y de los supuestos que los distintos modelos usan.

Ante todo, es importante notar que la discusión relativa a la eficiencia del Estado está sujeta a una interrogante previa sobre el rol del Estado en los mercados. En este sentido, en base a lo propuesto por Musgrave (1959), el Estado puede cumplir tres funciones en los mercados: estabilizar, distribuir y asignar. La función de estabilización refiere

al rol del Estado en suavizar el nivel de precios, el desempleo y la actividad económica frente a shocks en la economía; la función de distribución se entiende como las acciones del Estado cuyo objetivo sea distribuir bienestar desde las personas con mayores ingresos hacia las personas más pobres y; por último, la función de asignación corresponde al rol que cumple el Estado cuando los mercados fallan en asignar de manera eficiente los recursos. Hay cierto consenso en la literatura que las funciones de estabilización y redistribución debiesen permanecer centralizadas, con el objeto de mantener la efectividad de las políticas fiscales y monetarias¹, por un lado, y evitar distorsiones en procesos migratorios producto de diferentes políticas redistributivas entre territorios², por el otro lado.

En contraste, bajo ciertas condiciones, la función de asignación puede ser descentralizada. Para profundizar en este punto, es clave mencionar que el interés en materia de descentralización de la teoría económica ha estado particularmente en el problema de asignación de bienes públicos. Desde el trabajo de Samuelson (1954), se ha entendido que los bienes públicos tienen dos características: la no exclusión y la no rivalidad. El primero refiere cuando un bien no puede ser excluido a las personas que no pagan, mientras que, el segundo corresponde cuando el uso de un bien no reduce la capacidad de consumo de los otros. Un ejemplo que ilustra un bien público es la defensa nacional: es muy difícil, por un lado, excluir a algún ciudadano de la seguridad

que entrega unas fuerzas armadas eficaces y, por otro lado, si una persona se beneficia de aquella seguridad —por ejemplo, emprendiendo un negocio— no impide que otra pueda también beneficiarse de ella—por de pronto, desarrollando una carrera profesional—. Luego, los mercados fallan en la asignación de los bienes públicos porque los productores privados no tienen incentivos a ofrecerlos: dada la característica de no exclusión de los bienes públicos, los consumidores, a pesar de tener disposición a pagar por él, no revelan sus preferencias porque pueden acceder a su consumo sin la necesidad de pagar. Este problema —conocido como *free-riding*— conlleva a que los mercados no ofrezcan los bienes públicos a pesar de que su provisión sea eficiente. En este escenario, se argumenta que el Estado puede aumentar los niveles de eficiencia financiando y/o produciendo los diversos bienes públicos que la sociedad demanda³.

La discusión sobre la conveniencia de descentralizar se enmarca precisamente en la posibilidad de traspasar parte de la función de asignación del Estado hacia instancias subnacionales. En particular, es importante notar que los beneficios de los bienes públicos tienen alcances geográficos. De hecho, su consumo puede ser excluido en la medida que una persona esté afuera del territorio beneficiado por el bien público en cuestión. Por ejemplo, los beneficios que otorga una plaza de juegos están acotados a los residentes del barrio en donde la plaza está situada. En este sentido, por más que la plaza de juegos pueda ser deseada por un residente de otra ciudad, por un tema de proximidad, estos últimos están excluido de su consumo. Considerando lo anterior, el reconocido trabajo de Tiebout (1956) clasifica los

¹ La razón de aquello radica en que la política contra cíclica —por ejemplo, una expansión fiscal para reactivar la economía local— puede diluirse hacia otros territorios dada la alta movilidad de los factores al interior de un mismo país. En consecuencia, la jurisdicción que genera inicialmente la expansión fiscal necesitará un mayor estímulo, lo cual presionará aún más su déficit presupuestario. También, es probable que los precios o actividad de las otras economías locales no ameriten el mismo tipo ni magnitud de intervención.

² Los territorios que tengan mayores recursos fiscales, al tener un mayor gasto social, atraerán a las personas más vulnerables, lo cual presionará una mayor carga tributaria para que la mayor demanda proveniente de la migración puede financiarse. Frente a este escenario, los territorios, que fueron más generosos en sus políticas sociales, experimentarán una emigración de su base imponible hacia jurisdicciones con políticas sociales e impositivas más moderadas.

³ La ganancia de eficiencia provocada por la intervención del Estado en un mercado de bien público asume que el gobernante tiene como objetivo mejorar el bienestar de la sociedad. No obstante, desde la Elección Pública este supuesto se ha cuestionado al estipular que el gobernante no se comporta necesariamente como un agente benevolente (Brennan & Buchanan, 1980a; Buchanan & Tullock, 1962). Por otro lado, desde el trabajo seminal de Ostrom (1990) se ha desarrollado una agenda de investigación teórica y empírica que ha mostrado que la provisión estatal de bienes públicos no es la única alternativa de solución, sino que bajo ciertas condiciones, que favorezcan un mayor control y sanción, las mismas comunidades pueden solucionar el problema de *free-riding*.

bienes públicos en función del alcance de su beneficio: los bienes públicos locales son aquellos cuyo beneficio está acotado a una jurisdicción particular —por ejemplo, el alumbrado público de una ciudad—, mientras que, los bienes públicos nacionales benefician a residentes de múltiples jurisdicciones o en su efecto a la totalidad del país —como la defensa nacional—. En esta línea, también pueden haber bienes públicos globales, cuyos beneficios traspasan las fronteras de los países, tales como la paz mundial, las políticas para combatir el cambio climático o el terrorismo (Kaul, Grunberg, & Stern, 1999)⁴.

En este marco, la discusión académica argumenta que la descentralización conlleva a ganancias de eficiencia en la medida que se trate de bienes públicos cuyo beneficio sea correlativo a los residentes del gobierno receptor. Es decir, habrá ganancia de eficiencia, en la medida que se descentralice a las comunas la asignación de bienes públicos comunales o a las regiones la asignación de bienes públicos regionales o inter-comunales. Al alineamiento entre el proveedor y los beneficiarios de los bienes públicos, Olson (1969) lo denomina principio de equivalencia fiscal. Con todo, hay diversas razones que explican por qué descentralizar bienes públicos conllevaría a ganancias de eficiencia. A continuación, se presentan los más relevantes.

2.1 Ventaja de información

Un primer argumento postula que la descentralización genera una mayor eficiencia porque los gobiernos subnacionales tienen una ventaja de información respecto al gobierno central (Hayek, 1945; Rodrik, 2000; Schultz & Libman, 2015; Treisman, 2007). El argumento es el siguiente: los gobiernos subnacionales disponen de mejor información sobre las demandas locales

dado que están más cercanos a los ciudadanos; en consecuencia, una mayor descentralización conlleva a una ganancia de eficiencia, ya que es más probable que la burocracia local entregue bienes públicos locales más alineados con las necesidades de los territorios (hay un mejor *matching*). En contraste, una asignación centralizada implica asumir pérdidas de eficiencia en cuanto a las eventuales desviaciones entre el nivel provisionado por el gobierno central y lo realmente demandado por el territorio. Cuando un gobierno central, por ejemplo, crea una malla curricular estándar para todas las jurisdicciones, pueden existir pérdidas de eficiencia, toda vez que haya algún territorio que necesite una focalización académica distinta a la propuesta por el gobierno central, más acorde su mercado laboral o más apropiado a la realidad de sus estudiantes.

Pese a lo intuitivo de este postulado, es importante tener claro que éste se sustenta en una serie de supuestos. Por una parte, como señala en su reconocido trabajo Oates (1972), se asume que las jurisdicciones tienen preferencias heterogéneas por bienes públicos. Es decir, que los territorios difieren en cuanto a sus intereses, prioridades y necesidades. En este caso, la autoridad subnacional tendrían una ventaja respecto a las nacionales en cuanto a una mayor capacidad para identificar las particularidades locales. Por el contrario, si la demanda por bienes públicos es homogénea, la ventaja de información se extingue dado que la proximidad no agregaría mayor valor en la producción del bien público. Adicionalmente, se supone, en el caso de existir preferencias heterogéneas, que el gobierno central no tiene la capacidad para capturar correctamente dicha información local y, en consecuencia, que la provisión centralizada es necesariamente uniforme (Besley & Coate, 2003; Lockwood, 2002). De hecho, en el caso que la autoridad nacional tuviese cómo identificar la particularidad de cada jurisdicción, se atenuaría la ventaja de información de la autoridad subnacional porque meno-

⁴ Si bien esta clasificación permite una mejor comprensión, hay que notar que ésta no es categórica. Por el contrario, la clasificación de los bienes públicos como locales, nacionales o globales es laxa, toda vez que dependerá del alcance de sus beneficios, el cual puede variar frente a cambios económicos, sociales o tecnológicos.

res serían los desvíos entre el bien público provisionado centralizadamente y la necesidad de cada jurisdicción. En esta línea, Crémer, Estache & Seabright (1996) argumentan que una autoridad central puede acceder a la información de las jurisdicciones a través de las autoridades subnacionales, siendo éstas últimas subordinadas a las primeras. No obstante, la ganancia de eficiencia, tal como plantea Bardhan (2002), no proviene de tener información, sino que del uso correcto de ella. En otras palabras, contar con la información territorial es condición necesaria pero no suficiente para desarrollar políticas diferenciadas. En este contexto, Oates (2005) sostiene que un gobierno central enfrenta desincentivos a diferenciar sus políticas, a pesar de contar con la información para hacerlo, porque su accionar está sujeto a la idea que las jurisdicciones deben tener un trato relativamente similar. En otras palabras, es menos probable que la autoridad central utilice la información territorial dado que enfrenta una presión por proveer bienes públicos no tan distintos. En contraste, la autoridad subnacional en un contexto electoral, aparte de disponer la información, tiene importantes incentivos para hacer uso de ella en la formulación de sus políticas.

En el caso que las preferencias territoriales sean heterogéneas y que el gobierno central no disponga de la información ni de los incentivos para adaptar sus políticas a la realidad local, la ganancia de eficiencia proveniente de la ventaja de información sigue asumiendo que la demanda ciudadana por bienes públicos es producto de un proceso racional⁵. En consecuencia, el ajuste que el gobierno subnacional pueda hacer en función de las preferencias locales será consistente con la búsqueda de un mayor bienestar social. Sin

embargo, en la literatura académica se cuestiona la pertinencia de asumir que los ciudadanos son racionales en la formación de sus preferencias políticas (Denzau & North, 1994; North, 1990, 1993). Por de pronto, se argumenta que, dada la complejidad de los asuntos públicos, las posiciones políticas de los individuos están sujetas a las ideas, valores y normas sociales compartidas con otras personas. Por ejemplo, si un individuo tiene que fijar una posición respecto a un mayor uso de fuerza por parte de las policías locales, más que realizar una evaluación objetiva de los costos y beneficios, es plausible que base su preferencia en las ideas presentes al interior de los grupos a los que pertenece. En otras palabras, dado que existe un amplio número de temas públicos y es poco probable que haya información perfecta para configurar una posición racional en cada una de ellas, las preferencias políticas tienden a depender de ideas, valores y normas compartidas. En consecuencia, siguiendo a Converse (1964), las preferencias políticas tienden a agruparse en pocas dimensiones. Si bien en un inicio se pensó que éstas variaban en función de la contingencia política (Enelow & Hinich, 1984), hoy en día hay cierto consenso que son más bien dimensiones ideológicas estables en el tiempo (Hinich & Munger, 1994; Poole & Rosenthal, 1997). Frente a este escenario, la literatura académica sobre descentralización ha considerado la preferencia del votante mediano como la posición que maximiza el bienestar de la sociedad. De este modo, es posible afirmar que la autoridad subnacional, más que tener ventaja de información sobre la especificidad de cada demanda local, tiene mayor facilidad para identificar el votante mediano de su jurisdicción y, sobre todo, tiene mayores incentivos para responder a sus preferencias.

2.2 Competencia entre jurisdicciones

Junto con el argumento de ventaja de información, se ha planteado que la descentralización puede generar una ganancia de eficien-

⁵ Esto es que las personas disponen de información perfecta para evaluar correctamente los beneficios y costos de las alternativas de políticas públicas en función de sus preferencias individuales. En este sentido, se está pensando en la racionalidad instrumental.

cia producto de una mayor competencia entre las distintas jurisdicciones. Hay un conjunto de mecanismos que explican por qué más competencia implicaría una mayor eficiencia en la administración del Estado. El argumento más común se relaciona al trabajo seminal de Tiebout (1956), quien extrapola los mecanismos del mercado competitivo que conducen a una mayor eficiencia, y los aplica a la competencia entre jurisdicciones. En particular, asume que los gobiernos subnacionales ofrecen un conjunto de bienes públicos locales a cambios de cierta tasa impositiva, mientras que los ciudadanos se movilizan revelando sus preferencias entre los distintos territorios en búsqueda del conjunto de bienes públicos que se alinean mejor con sus preferencias. De este modo, hay una ganancia de eficiencia producto de un mejor ordenamiento entre la oferta y demanda por bienes públicos locales (mejor *sorting*). En el caso contrario, en que la provisión sea totalmente centralizada, las personas no tendrían la opción de buscar ni alinear sus necesidades dada la oferta disponible⁶.

Adicionalmente, la competencia jurisdiccional puede producir una mayor eficiencia productiva en el funcionamiento del Estado. Dado que los ciudadanos pueden moverse, Brennan & Buchanan (1980) plantean que los gobiernos subnacionales enfrentan un incentivo a optimizar los servicios entregados así como los impuestos cobrados. Esta idea de “votar con los pies” utiliza como parangón el modelo de mercado competitivo, en donde, tal como un consumidor premia a través de su decisión de compra a las empresas más eficientes, los votantes benefician a los gobiernos subnacionales con mejor desempeño, movilizándose hacia los lugares donde éstos gobiernan (Hirschman, 1970; Tiebout, 1956). Ade-

más, una mayor eficiencia productiva puede explicarse producto de que las jurisdicciones irán especializándose en distintos bienes o servicios públicos. En otras palabras, es plausible que haya algunas especializadas en proveer bienes públicos, por ejemplo, enfocados en los universitarios, otras en las industrias fabriles y otras más en las personas mayores. La especialización, por lo tanto, en dichos segmentos de la población permitiría a los distintos gobiernos subnacionales desarrollar una menor estructura de costos y proveer un mismo bien público a una menor tasa impositiva.

El argumento de competencia jurisdiccional se basa en una serie de supuestos no triviales. Quizás el más evidente es asumir que los hogares y las empresas tienen la capacidad de moverse de un lugar a otro. Este supuesto no es menor dado que, a diferencia de un mercado competitivo, los costos de salida pueden ser significativos, por ejemplo, los costos de transporte pueden ser altos, el costo de oportunidad de vivir en una ciudad con una peor provisión de servicios públicos puede ser importantes y, además, puede ponderar el hecho mismo de distanciarse de las redes de apoyo. En esta línea, Bardhan (2002) plantea que para que haya movilidad las normas sociales de los territorios deben ser inclusivas. En tanto, Beramendi (2009) sostiene que, en la medida que las economías locales estén más especializadas, la movilidad del trabajo se verá reducida, al estar el capital humano más atrincado al mercado laboral de las localidades. Con todo, en la medida que la movilidad de los factores sea reducida, menores serán los efectos positivos derivados de la descentralización producto de la competencia jurisdiccional. Un segundo supuesto radica en que los gobiernos subnacionales pueden identificar las preferencias ciudadanas y producir bienes públicos acorde a ellas. En la medida que la capacidad de los gobiernos subnacionales sea más reducida, menores serán las ganancias de eficiencia de la descentralización, ya que la autoridad territorial no tendrá las he-

⁶ Notar que, si bien el argumento de ventaja de información y el de competencia jurisdiccional explican una mayor eficiencia asignativa, el primero es producto de un mejor *matching*, mientras que el segundo es consecuencia de un mejor *sorting* entre la oferta y demanda por bienes públicos locales.

rramientas suficientes para ajustar sus políticas a la realidad local. Por otra parte, se asume que los individuos tienen información perfecta respecto a los bienes públicos que ofrecen los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, que pueden evaluar correctamente qué gobierno subnacional ofrece un conjunto más acorde a sus preferencias.

No obstante, el tema más discutido en la literatura académica sobre los modelos de competencia jurisdiccional corresponde a las externalidades entre jurisdicciones (Oates, 1972, 2005; Olson, 1969). En este sentido, es plausible que los gobiernos subnacionales no internalicen correctamente la totalidad de costos y beneficios derivados de la provisión de un bien público y, en general, de cualquier decisión gubernamental. En este sentido, cuando un gobierno subnacional no considera el costo/beneficio que su decisión provoca a otro territorio, la provisión final de dicho bien, o su esfuerzo gubernamental, no será óptimo (habrá una provisión o esfuerzo de más/menos). Un ejemplo que ilustra este último punto está en las políticas que regulan la contaminación atmosférica generada por una industria situada en la región X. En el caso que la emisión de gases contaminantes también alcance a la región colindante Y, puede ocurrir que el esfuerzo para regular dicha industria del gobierno subnacional X no sea suficiente. La administración descentralizada resulta, por lo tanto, en un insuficiente esfuerzo desplegado para regular la contaminación ambiental. Por el contrario, se sostiene que una administración centralizada aseguraría una mayor eficiencia dado que puede internalizar la totalidad de beneficios provenientes de una mejor regulación, es decir, tanto los de la región X como Y.

Del mismo modo, hay otros ejemplos que ilustran el caso de un bien público con externalidades jurisdiccionales, tales como la defensa nacional, la infraestructura vial y los programas sociales. En todos estos casos, se argumenta que es muy probable que una provisión descentralizada no

considere la totalidad de los efectos positivos y negativos generados en otros territorios. En otras palabras, es posible que un gobierno subnacional no internalice la seguridad percibida por el resto de jurisdicciones proveniente de tener Fuerzas Armadas profesionales, ni los beneficios asociados al menor tiempo de viaje y mayor seguridad vial propio de la modernización de una autopista interurbana, ni los beneficios que genera a los residentes de otras jurisdicciones la provisión de un sistema educacional o de salud de alta calidad. En todos estos casos, se plantea que una administración centralizada entregaría una provisión más eficiente dada su mayor capacidad para internalizar los costos y beneficios de la totalidad de residentes del país.

Sin embargo, es importante notar que la idea de que la provisión descentralizada de bienes públicos con externalidades es ineficiente asume dos aspectos importantes. El primero es que entre los gobiernos subnacionales no existe capacidad de coordinación. En la medida que las autoridades locales sean capaces de cooperar, mayor sería la posibilidad de que internalicen correctamente los costos y beneficios de sus decisiones. (Oates, 2005). Luego, la capacidad de cooperación depende de los costos de transacción, es decir, los costos necesarios para hacer exigible los compromisos adquiridos por las partes. Por lo tanto, es plausible que, incluso cuando un bien público genera externalidades, la administración descentralizada conlleve a un escenario eficiente, toda vez que la creación y mantención de compromisos no sea muy costosa. En esta línea, hay autores que plantean la necesidad de fomentar la utilización de contratos tanto entre el gobierno central y los subnacionales como entre estos últimos, toda vez que estos instrumentos resolverían el problema de acción colectiva que enfrentan las autoridades subnacionales al momento de enfrentar un bien público con externalidad (OECD, 2007; Pérez, 2019). El segundo supuesto, como plantea Besley & Coate (2003), corresponde a que la adminis-

tración centralizada internaliza correctamente las preferencias locales al momento de decidir el nivel de producción de un bien público. Este supuesto es cuestionable porque es posible que el proceso político tenga sesgos que favorezcan las preferencias de una región particular, ya sea por el peso relativo de su electorado en el resultado electoral o por la existencia de liderazgos políticos afines a una localidad en particular. Por lo tanto, pese a que una provisión descentralizada puede implicar pérdidas de eficiencia producto de las externalidades, la centralización no representa necesariamente una administración que internaliza la totalidad de costos y beneficios generados al resto de las jurisdicciones del país.

2.3 Problema de agencia

El tercer argumento está relacionado al problema de agencia entre el gobierno y los ciudadanos. El escenario base es el siguiente: hay un agente que es el gobierno que debe velar por los intereses del principal que son los votantes. Luego, en un escenario de administración centralizada, es probable que el gobierno (agente) no responda a los intereses de los votantes (principal) dado que: (i) las acciones del gobierno central respecto a cada territorio son más difusas (mayor asimetría de información); (ii) menor control hay por parte de los ciudadanos hacia las acciones desarrolladas por el gobierno central (menor control) y, (iii) menor costo asume el gobierno central en el caso de desviarse de los intereses del ciudadano (menor sanción). En este contexto, la descentralización puede resolver el problema de agencia disminuyendo las asimetrías de información, aumentando las instancias de control y de sanción hacia el gobierno subnacional.

Por una parte, hay autores que plantean que una descentralización efectiva de funciones, junto con permitir que las autoridades subnacionales sean electas, conlleva a un mayor monitoreo (Crémer et al., 1996; Seabright, 1996). En este sentido, el

electorado local conoce mejor al político local que al nacional (menor asimetría de información) y cuenta con las elecciones como un mecanismo de sanción. Por otra parte, la descentralización puede mejorar las instancias de monitoreo social por parte de la ciudadanía. Hay autores que sostienen que descentralizar disminuye la distancia entre el Estado y las comunidades, permitiendo el surgimiento de nuevos instrumentos de castigo, que la autoridad subnacional enfrentará en el caso de desviarse del interés de la ciudadanía, como lo es la exclusión social (Ostrom, Schroeder, & Wynne, 1993). Además, una relación más cercana entre el Estado y las comunidades implicaría una reducción de las asimetrías de información dado que es más fácil por parte de los votantes observar los esfuerzos hechos por la autoridad subnacional en relación a las acciones de la autoridad nacional (Tommasi & Weinschelbaum, 2007).

Adicionalmente, se ha planteado que descentralizar incentiva a los votantes a realizar un mayor control dado que perciben un mayor beneficio asociado al esfuerzo de controlar. En este sentido, el votante, al participar de una jurisdicción de menor tamaño percibe que su acción puede tener un mayor impacto sobre el comportamiento de los políticos (Seabright, 1996). Adicionalmente, al reducir el tamaño de la jurisdicción, mayor es la conexión entre el pago hecho por los votantes vía impuesto y los resultados de dicho pago, disminuyendo así las asimetrías de información (Tommasi & Weinschelbaum, 2007). Asimismo, la diferencia en el desempeño alcanzado por los gobiernos subnacionales entrega información valiosa a los votantes para evaluar comparativamente el desempeño de las autoridades subnacionales (Besley & Case, 1995; Seabright, 1996).

Con todo, este tercer argumento sostiene que la descentralización mejora la eficiencia del funcionamiento del Estado al minimizar los desvíos del accionar gubernamental respecto a las nece-

sidades de los ciudadanos. Los mecanismos que explican el punto anterior se relacionan al hecho que la descentralización aumenta las instancias del control hacia las instancias gubernamentales, disminuye la asimetría de información y crea nuevas instancias de sanción.

2.4 Economías de escala

Pese a las potenciales ganancias de eficiencia, la descentralización también puede generar pérdidas de economías de escala. Al ser más pequeña la jurisdicción que produce un determinado bien público, los costos unitarios de producción aumentan y, por lo tanto, una mayor carga tributaria puede ser asumida por los ciudadanos. Ahora bien, la pérdida de eficiencia generada por una producción a menor escala depende de la función particular del Estado que se quiere descentralizar (Letelier & Sáez Lozano, 2013). En este sentido, no es lo mismo, en cuanto a la pérdida de eficiencia, el descentralizar un programa de subsidios habitacionales, cuya estructura de costo depende mayoritariamente del número de hogares beneficiados, que descentralizar la recaudación de impuestos, cuyos principales costos son fijos. De este modo, la descentralización per se no implica necesariamente deseconomías de escala; la magnitud de este efecto depende, más bien, del tipo de bien público a descentralizar.

No obstante, incluso en los casos en que los costos fijos sean importantes, la pérdida asociada a una menor escala puede minimizarse por medio de diferenciar las distintas etapas de producción (Bardhan, 2002). En este sentido, la etapa que implica mayor costo fijo puede permanecer centralizada —por ejemplo, el desarrollo de infraestructura—, mientras que las restantes pueden descentralizarse —por ejemplo, la administración o la mantención de dicha infraestructura—. Asimismo, es pertinente evaluar las pérdidas de eficiencia producto de las menores escalas de producción con las ganancias de eficiencia gene-

radas por economías de alcance (Letelier, 2012). Esto puede ocurrir cuando los programas traspasados, a pesar de provenir de sectores distintos, comparten una etapa de producción en común. Por ejemplo, en el contexto chileno, puede haber una ganancia de eficiencia proveniente de una gestión integrada de la etapa de formulación y control de los programas de fomento productivo en una sólo división del gobierno regional, los cuales anteriormente se encontraban dispersos en distintos órganos desconcentrados, tales como CORFO, SERCOTEC y FOSIS.

Con todo, al revisar la discusión académica se aprecia que no hay una relación única entre la descentralización y el funcionamiento del Estado, sino que hay varias aristas por considerar. El efecto final de la descentralización sobre la eficiencia gubernamental dependerá de las condiciones políticas, económicas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de traspaso de autonomía a las instancias subnacionales. Por ello, en el contexto chileno, la interrogante respecto a la pertinencia de descentralizar corresponde más bien a una pregunta empírica. Dicho lo anterior, desde la revisión teórica anterior, hay un conjunto de ideas que son importantes de resaltar.

En primer lugar, la descentralización en materia de eficiencia enfrenta una disyuntiva: puede haber ganancias de eficiencia producto de la ventaja de información de las autoridades subnacionales, la competencia jurisdiccional y/o la mayor alineación gubernamental con los intereses ciudadanos. No obstante, puede haber también pérdidas de eficiencia generadas por la existencia de externalidades y deseconomías de escala. En segundo lugar, la descentralización sería más deseable en materia de eficiencia en la medida que se cumplan una serie de condiciones. Siguiendo el conocido Teorema de Descentralización de Oates (1972), la descentralización sería más preferible: i) cuando las preferencias territoriales son

heterogéneas y ii) cuando la provisión subnacional de un bien público no genera externalidades a otras localidades. En tercer lugar, es importante mencionar que, si bien descentralizar implica asumir deseconomías de escala, la magnitud de esta ineficiencia dependerá de la estructura de costo del bien o servicio público a traspasar. Mientras menor sea el peso de los costos fijos, menor será la pérdida de eficiencia generada por la descentralización. Además, es clave evaluar estas pérdidas con la ganancia de eficiencia proveniente de eventuales economías de alcance.

Por último, vale la pena notar lo siguiente: si las personas y empresas tienen capacidad de movilizarse de una región a otra, descentralizar puede conllevar a una mayor eficiencia producto de que éstos últimos se localizarán en las regiones que ofrezcan el conjunto de bienes y servicios públicos que se alinee mejor a sus preferencias (argumento de competencia jurisdiccional). Si no se cumplen los supuestos de este argumento, descentralizar igualmente puede implicar una mayor eficiencia producto de que las decisiones del gobierno regional estarán más cercanas a las necesidades de las personas, esto asumiendo que mayores serán las instancias de control político y social (argumento de problema de agencia). Ahora bien, en el caso de que no se cumplan los supuestos del primer ni del segundo argumento, descentralizar igualmente puede implicar una mayor eficiencia dado que el gobierno regional, al disponer de mejor información y de los incentivos a usarla, tomará decisiones que se ajustarán más a las necesidades de las respectivas regiones (argumento de ventaja de información).

3 FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

El apartado anterior discutió sobre los efectos de la descentralización sobre la eficiencia gubernamental. No obstante, limitar el análisis sólo a dicho aspecto sería incompleto; es necesario también explorar sobre cómo el traspasar ma-

yor autonomía a instancias subnacionales de gobierno puede influir sobre el funcionamiento del sistema político de los países. El presente apartado tiene precisamente ese objetivo. En un inicio, se analizará el efecto de descentralizar sobre los niveles de contrapesos en el sistema político. Luego, se presentará cómo la descentralización puede afectar los niveles de corrupción a nivel subnacional, la participación política de los ciudadanos y el surgimiento de liderazgos políticos.

3.1 Menor discrecionalidad política

La democracia es la forma de gobierno más común entre los países desarrollados. En sus instituciones generalmente hay una alta expectativa en cuanto a las posibilidades que entrega para constreñir la conducta de las autoridades electas hacia la búsqueda del bien de la sociedad. Por ejemplo, los procesos electorales pueden servir como un mecanismo para que los ciudadanos premien o castiguen a sus autoridades en función de qué tan alejados han actuado en la defensa de sus intereses. Sin embargo, el entramado institucional que complementa a las elecciones en dicha función es más complejo. Por de pronto, hay instituciones formales –como los tribunales de justicia y el tribunal constitucional– como también instituciones informales –como las normas sociales. Sin embargo, en sus distintas etapas los sistemas democráticos presentan ciertas limitaciones al momento de crear contrapesos efectivos contra la discrecionalidad política. Cuando los límites al poder político fallan, las sociedades experimentan rezagos en materia de desarrollo, pero sobre todo viven una amplia variedad de abusos de poder, que van desde las excesivas cargas impositivas hasta la existencia de tiranías en donde se vulnera el derecho a la vida. En este contexto, se ha planteado que la descentralización puede ayudar a limitar el poder político de los gobiernos de turno y, en consecuencia, a reducir los riesgos provenientes de un estado “depredador” (Brennan & Buchanan, 1980b; Qian &

Weingast, 1997; Weingast, 1995, 2009, 2014).

Lo anterior se sustenta en la siguiente premisa: descentralizar aumenta los niveles de contrapesos porque implica una mayor distribución del poder político. En particular, estas reformas conllevan a un traspaso vertical de poder, desde el gobierno central hacia los subnacionales. En un escenario perfectamente centralizado, independiente del nivel de contrapeso del resto de la institucionalidad, la coalición política que gane la elección tendrá mayores potestades para mantener, modificar o eliminar cualquier política pública o regla impulsada por los gobiernos anteriores. El efecto de este nivel de centralismo, por supuesto, se amplifica en los sistemas presidenciales o parlamentarios con gobierno unificado. En un escenario descentralizado, en contraste, serán menores los grados de libertad que disponga la coalición ganadora para eliminar o modificar las reglas del juego de un país. Dos ejemplos ilustran este punto. En Chile, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se impulsaron tres reformas que cambiaron el sistema educacional: la prohibición de los establecimientos con fines de lucro, un nuevo sistema de selección escolar y la desmunicipalización. Independiente de la deseabilidad de estas reformas, el país en tan sólo cuatro años cambió tres elementos críticos de su sistema escolar. En un contexto, en donde la provisión educacional hubiese estado realmente descentralizada, es probable que no hubiese sido posible desarrollar cambios de tal magnitud en un periodo de tiempo tan acotado. Sin embargo, ni los alcaldes, ni menos los intendentes, tenían el poder político, administrativo ni financiero para apelar o decidir por otro camino. Un ejemplo que contrasta con el anterior está en las políticas migratorias más restrictivas que ha impulsado Donald Trump en EE.UU. Frente a este escenario, ha sido de público conocimiento la disputa que ha desarrollado Trump con el gobernador

California Gavin Newsom, quien se ha opuesto en reiteradas oportunidades a implementar dichas medidas, tales como las redadas y posteriores deportaciones de los inmigrantes ilegales. Más allá de la pertinencia de lo anterior, estos ejemplos muestran la diferencia en magnitud y ritmo de dos procesos políticos. Con todo, el gobierno central en un sistema descentralizado enfrenta a autoridades subnacionales más empoderadas, quienes en potencia representan un seguro a un uso indiscriminado del poder político por parte de la autoridad nacional.

La creación de mayores contrapesos producto de la descentralizado puede generar diversos efectos deseados. Por un lado, es más probable la creación de compromisos creíbles que respeten la institucionalidad de un país. Cuando el poder está concentrado, la institucionalidad es susceptible a la ideología de turno de la autoridad central. En contraste, la distribución del poder aumenta los costos de transacción que las autoridades políticas tendrían que asumir en el caso que quieran impulsar una reforma estructural. Dicho de otro modo, en un escenario descentralizado, dado que los cambios en cuanto a su frecuencia y magnitud son menos probables, es más creíble el compromiso en torno a las reglas del juego vigente de un país. En esta línea, Qian & Weingast (1997) sostienen que el descentralizar la autoridad política y la información disminuye la posibilidad de que el gobierno central se apropie de los derechos de propiedad de los actores económicos. Esto último porque la autoridad central tendrá menos información disponible respecto al desempeño de las distintas localidades y, al igual que antes, mayores serán los costos de eventuales intervenciones. Así y todo, el descentralizar no sólo conlleva a un escenario con mayores contrapesos al gobierno central de turno, sino también permitiría que se creen compromisos más creíbles respecto a la institucionalidad de un país y, en consecuencia,

tendría un efecto en cuanto a un menor riesgo sistémico percibido por los actores políticos, económicos y sociales del país.

Por otro lado, en el caso que la descentralización genere una desconcentración económica y social e impulse un mayor desarrollo territorial, puede que también se generen otro tipo de contrapesos exógenos a la institucionalidad política. En la medida que más regiones alcancen un alto nivel de actividad económica y social, el poder de la autoridad de turno enfrentará mayores contrapesos proveniente de las élites locales que velarán por sus intereses frente cualquier amenaza. La efectividad de este contrapeso dependerá de la capacidad de influencia de las élites locales, la cual, a su vez, obedecerá al nivel de desarrollo económico y social alcanzado. Por lo tanto, la descentralización indirectamente puede promover mayores contrapesos, en la medida que tenga un efecto positivo en el desarrollo de los territorios, lo cual finalmente podría fortalecer a las élites locales para que sean capaces de frenar cualquier exceso de poder proveniente de la autoridad central.

Finalmente, limitar la discrecionalidad política a través de la descentralización puede desincentivar comportamientos rentistas y crear condiciones que gatillen cambios institucionales favorables al desarrollo económico de los países. En este sentido, la competencia representa una solución de primer orden frente la necesidad de inducir la creación de valor por medio de la innovación, en desmedro de la captura del poder político y la búsqueda de rentas. Sin embargo, el cómo fomentar la competencia representa un problema de segundo orden, toda vez que los actores involucrados que se favorecen de la renta en el equilibrio inicial enfrentan incentivos a mantener el statu quo (Acemoglu & Robinson, 2006; North, Wallis, & Weingast, 2009). En este contexto, la descentralización podría ser una

alternativa que ayude a pavimentar el camino hacia un escenario de mayor competencia económica. Para explicar este punto es de utilidad introducir el marco analítico propuesto por North, Wallis, & Weingast (2009) que postula que las sociedades pasan por tres estados de desarrollo, los cuales se clasifican en función de los mecanismos aplicados para controlar el uso de la violencia: el estado natural, la sociedad de acceso limitado y la sociedad de acceso abierto. En la primera, el uso de la fuerza predomina como método para resolver los conflictos entre los distintos grupos de una sociedad, lo que conduce a rendimientos políticos y económicos casi inexistentes. Luego, el segundo tipo de sociedad es uno en donde las élites logran un acuerdo cooperativo relativamente estable. En dicho contrato tácito las partes acuerdan un uso limitado de la violencia, de modo tal que puedan trasladar recursos a actividades más productivas. En este escenario, los autores plantean que la sociedad experimenta un mayor crecimiento en relación al anterior, sin embargo, sólo un número acotado de agrupaciones, quienes acordaron no usar la violencia, acceden a través de rentas a la mayor riqueza creada. En esta sociedad de acceso limitado, si bien el conjunto está mejor que antes (mayor paz y riqueza), existe el riesgo de que el poder político utilice sus recursos para proteger las rentas de los grupos dominantes. Finalmente, los autores sostienen que una sociedad de acceso abierto es una en donde el acceso al poder político está en mayor medida distribuido y, en consecuencia, las élites tienden a la innovación dado que es más difícil capturar el Estado y, por lo tanto, rentar. En esta línea, Acemoglu & Robinson (2006) plantean que, en la medida que haya mayor competencia política, es menos probable que las élites bloqueen los cambios que conlleven a un mayor desarrollo tecnológico e institucional. Por lo tanto, es plausible que la descentralización induzca una mayor competencia económica, toda vez que limita la capacidad de las élites

dominantes para que éstas protejan sus rentas a través del poder político.

3.2 Corrupción, participación y liderazgos políticos

En la literatura académica hay diversos estudios que indagan sobre la relación entre la descentralización y alguna otra dimensión del funcionamiento democrático de los países. Por de pronto, el vínculo que tienen estas reformas con la corrupción es un asunto extensamente estudiado. Al respecto, se entiende por corrupción toda acción que hace uso de medios y recursos fiscales para alcanzar fines personales. Hay autores que argumentan que la descentralización disminuye la prevalencia de la corrupción a nivel subnacional dado que los niveles de control aumentan (Besley & Case, 1995; Crémer et al., 1996; Mookherjee, 2015; Seabright, 1996; Tommasi & Weinschelbaum, 2007). En particular, se plantea que la descentralización promueve tanto un mayor control electoral como social hacia la autoridad subnacional, aumentando así los costos percibidos de incurrir en algún acto ilícito⁷. Adicionalmente, se sostiene que la descentralización disminuye la malversación de fondos públicos dado que hay menores capas de burocracia participando en la provisión de un bien público. Un argumento interesante en esta línea plantea que la competencia entre jurisdicciones vuelve a los actores económicos más elásticos a las eventuales tasas de soborno solicitada por algún político subnacional dado que, asumiendo movilidad de factores, existe la posibilidad de migrar hacia otras jurisdicciones más respetuosas con la actividad económica (Arikan, 2004; Edwards & Keen, 1996; Menes, 1999, 2003).

No obstante, hay estudios que sugieren que la descentralización tiene un efecto negativo sobre la probidad subnacional. En esta discusión, una de las formas de corrupción más estudiada corresponde a la captura del Estado por parte de las élites locales (Bardhan, 2002; Bardhan & Mookherjee, 2000). Este argumento asume que los gobiernos subnacionales son más fáciles de capturar, ya que la prensa nacional concentra una menor atención en ellos. Adicionalmente, se plantea que a nivel local la elite tiene una mayor capacidad para organizarse dado que corresponde a un grupo más pequeño y homogéneo. Una consecuencia directa de este escenario es que la acción gubernamental no sea programática, sino que clientelista. En este escenario, la autoridad subnacional actuaría de manera desviada del interés social y, por lo tanto, favoreciendo a través de sus políticas a los intereses de los grupos de presión.

Ahora bien, la discusión académica reconoce que la posibilidad de que un gobierno subnacional sea capturado por la elite local depende de un conjunto de factores. El primero tiene que ver con el nivel de competencia entre las élites de una misma jurisdicción, lo que está en función principalmente de los niveles de desigualdad social y económica del territorio. Mientras mayor igualdad haya, más competencia habrá entre las élites y, en consecuencia, menos probable será la captura (Bardhan, 2002). Además, la competencia político-partidista importa: mientras mayor competitiva sea la política-electoral a nivel subnacional, menos probable será la captura por los grupos de interés (Bardhan & Mookherjee, 2000, 2006). Por otro lado, se menciona como condición que favorece la captura el hecho que haya un nivel bajo de rendición de cuentas por parte de la burocracia subnacional, lo cual podría ser explicado por un bajo interés y participación política de la ciudadanía, un bajo

⁷ Las razones que explican porque la descentralización aumenta los niveles de control se desarrollaron en el apartado 2.3 que discute el problema de agencia.

nivel de transparencia, una prensa local poco desarrollada y una baja atención mediática por los medios nacionales (Bardhan & Mookherjee, 2000, 2006). En esta línea, hay investigaciones empíricas que muestran la importancia de los mecanismos de transparencia presupuestaria y de los medios de comunicación, ya sean escritos o radios, para disminuir la corrupción a nivel local (Ferraz & Finan, 2008; Reinikka & Svensson, 2011). Asimismo, se argumenta sobre la relevancia del involucramiento de diversos actores de la sociedad civil para que exista real rendición de cuentas hacia las autoridades políticas (Khagram, De Renzio, & Fung, 2013; Peixoto, 2012; van Zyl, 2014). Finalmente, por el riesgo latente de captura hay autores que creen que el gobierno central debe mantener un grado de control hacia la burocracia subnacional (Véron, Williams, Corbridge, & Srivastava, 2006).

Además, hay investigaciones que sostienen que la descentralización puede acentuar prácticas clientelares a nivel local (Khemani, 2010, 2013). Una mayor dotación de recursos y de autonomía para su uso puede crear las condiciones idóneas para que el político subnacional desvíe fondos públicos a favor de ciertos segmentos de la población a cambio de recibir de ellos apoyo electoral. Del mismo modo, la mayor disponibilidad de recursos de uso discrecional puede aumentar la frecuencia y la magnitud de sobornos y malversaciones de fondos públicos entre los funcionarios locales.

Con todo, la relación entre descentralización y corrupción no es única. Al igual que en la discusión relativa a la eficiencia en el funcionamiento del Estado, la definición del efecto final de la descentralización sobre los niveles de probidad corresponde más bien a una tarea empírica. De igual forma, vale la pena destacar que la discusión académica

sostiene que los efectos no deseados sobre la corrupción —la prevalencia de prácticas clientelares o la captura por parte de la élite local— dependerá de la existencia y funcionamiento de ciertos mecanismos de control político y social. En este sentido, en el contexto chileno, se ha recomendado que el proceso de descentralización se complemente con políticas que fomenten una mayor transparencia fiscal y un mayor control democrático de los territorios hacia las nuevas autoridades regionales (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014; Lindh 2019).

Por otra parte, se ha discutido que la descentralización puede impactar positivamente las actitudes y conductas políticas de los ciudadanos. Hay autores que plantean, por un lado, que la descentralización aumenta los niveles de participación electoral dado que, en un contexto descentralizado, los votantes perciben un mayor beneficio de ir a votar en comparación a un contexto centralizado. En otras palabras, cuando la autoridad subnacional tiene mayores posibilidades de incidir en la provisión de bienes públicos, es más probable que las personas voten. Michelsen, Boenisch & Geys (2014) entregan evidencia que respalda esta hipótesis en el contexto electoral de municipios alemanes, mientras tanto, Blais, Anduiza & Gallego (2011) lo hacen para el caso de las elecciones regionales en Canadá y España. Por otro lado, el acercar la toma de decisión a las personas puede tener un efecto sobre los niveles de satisfacción ciudadana. En esta línea, destaca el trabajo de Olken (2010) que a través de un experimento controlado estudia el efecto de traspasar a las personas la toma de decisión sobre la ejecución de ciertos proyectos. En particular, el autor muestra que los ciudadanos que escogen a través de un

plebiscito directamente los proyectos tienen una mayor satisfacción respecto al proceso político en comparación a las personas que tomaron la decisión indirectamente a través de un consejo de representantes.

Del mismo modo, hay estudios que analizan eventuales efectos positivos de descentralizar sobre los procesos políticos a nivel nacional y local. Primero, hay quienes plantean que pueden ayudar a que surjan nuevos y mejores liderazgos políticos. En particular, se menciona que la descentralización convierte a los gobiernos subnacionales en verdaderas escuelas, en donde las nuevas generaciones pueden desarrollar capacidades y acumular reputación para gobernar instancias más complejas a futuro (Myerson, 2014; Pal & Roy, 2014). Adicionalmente, es posible que los votantes se vean beneficiados del surgimiento de estas escuelas políticas, debido que el desempeño previo de los políticos sirve para evaluar el futuro rendimiento que los políticos podrían alcanzar liderando un nivel superior de gobierno. Asimismo, la descentralización puede promover un mayor aprendizaje entre jurisdicciones. En este sentido, en la medida que existan funciones que puedan desarrollarse de manera autónoma, las autoridades subnacionales tendrán la opción de observar qué medidas fueron más o menos efectivas en el resto de las localidades. Al respecto, Gemignani & Madeira (2013) estudian el proceso de descentralización de programas educacionales hacia los municipios en San Pablo, Brasil. Los autores evidencian que los alcaldes adoptan con mayor probabilidad las políticas de otros alcaldes, en la medida que observen en ellas consecuencias electorales positivas. En esta línea, la descentralización puede hacer que los políticos sean menos adversos al riesgo y, en consecuencia, más propensos a la innovación. La razón que explica lo anterior

es que en un contexto descentralizado los políticos perciben de una gestión exitosa un mayor retorno porque ésta puede ser útil para acceder a puestos superiores de gobierno. Del mismo modo, al ser el puesto subnacional más atractivo, habrá mayor competencia electoral y, por lo tanto, más incierto será el resultado de la reelección, incentivando al político subnacional a desarrollar políticas públicas innovadoras (Rose-Ackerman, 1980). De todos modos, es posible que este incentivo esté sujeto al alcance de los beneficios generados por la innovación; mientras más (menos) acotado sean los beneficios, más (menos) probable será que el político local innove (Strumpf, 2002).

4 DESCENTRALIZACIÓN: UN MIRADA INSTITUCIONAL AL PROBLEMA DE COOPERACIÓN

Hasta este punto se ha visto que los efectos de la descentralización son mixtos. Una reforma de esta magnitud puede generar cambios positivos o negativos tanto sobre los niveles de eficiencia en la administración del Estado como en el funcionamiento de la democracia. Adicionalmente, en la medida que se fueron presentando los argumentos, se intentó mostrar que el resultado final de descentralización depende de la existencia de ciertas condiciones políticas (i.e. participación política de los ciudadanos, rendición de cuentas), económicas (i.e. costos de movilización de los hogares, características de los bienes públicos, nivel de especialización de las economías locales), sociales (i.e. desigualdad intrarregional, capital social, normas sociales pro-migración) y administrativas (i.e. capacidad instalada a nivel subnacional, capacidad de coordinación entre gobiernos subnacionales).

Pese a la importancia de este conjunto de condiciones, en el presente apartado se indagará respecto a las condiciones institucionales discutidas en la literatura académica relativas a los proce-

tos de descentralización. La relevancia de aquello radica en que, como sostiene Litvack, Ahmad, & Bird (1998), el efecto final de la descentralización dependerá del diseño institucional de cada país. Los estudios que tratan esta materia son parte de una agenda de investigación denominada por Oates (2005) como la segunda generación de federalismo fiscal. Estos trabajos se caracterizan, a diferencia de la primera generación de federalismo fiscal, por prescindir del supuesto de que los actores políticos tienen como objetivo primario buscar el bienestar social. Por el contrario, se asume que los políticos son agentes racionales que responden a objetivos propios. En particular, desde el trabajo de Niskanen (1971), el consenso ha sido asumir que los políticos maximizan el presupuesto que disponen.

En este contexto, se ha planteado que un sistema político descentralizado será exitoso en la medida que su diseño institucional fomente cierto grado de cooperación entre los niveles de gobierno (Beramendi, 2009; de Figueiredo Jr & Weingast, 2005; Oates, 2005; Qian & Weingast, 1997). Esto responde al hecho que los actores políticos pueden desarrollar dos tipos de conductas que arriesgan el correcto funcionamiento de un sistema descentralizado. Por un lado, los gobiernos subnacionales pueden perjudicar el desarrollo un país al no cooperar con la mantención de ciertos bienes nacionales, tales como el correcto funcionamiento de los mercados y la estabilidad macroeconómica. Pese a que estos bienes nacionales benefician al conjunto de jurisdicciones, bajo ciertas circunstancias, los políticos subnacionales pueden incurrir en conductas nocivas, por ejemplo, solicitando sobornos a los actores económicos o perpetuando una situación fiscal deficitaria. En esta línea, Treisman (2007) sostiene que el presupuesto de una nación es visto por las autoridades subnacionales como un recurso común: como el presupuesto es escaso, tienen incentivos a gastar más allá de lo necesario. Con todo, diversos autores han estudiado el sobreendeudamien-

to subnacional, los déficits fiscales, las restricciones presupuestarias blandas y el desarrollo de política contraria al mercado, bajo la perspectiva de que las autoridades subnacionales enfrentan un problema de recurso común e incentivos a no cooperar (Berry, 2008; Blanchard & Shleifer, 2001; Jones, Sanguinetti, & Tommasi, 2000; Rodden, 2002, 2004; Saiegh & Tommasi, 1999). Por otro lado, en los sistemas políticos descentralizados los gobiernos centrales también pueden incurrir en conductas no cooperativas perjudicando la autonomía de los gobiernos subnacionales. En esta línea, hay autores que han estudiado cómo la autoridad central enfrenta incentivos a deteriorar el desempeño de las autoridades subnacionales con el objeto de maximizar algún objetivo político o electoral (Chen & Ordeshook, 1994; Diaz-Cayeros, Magaloni, & Weingast, 2003; Weingast, 1997).

De este modo, tal como plantea de Figueiredo & Weingast (2005), la decisión de qué tanto descentralizar conlleva a la siguiente disyuntiva. Por un lado, la falta de cooperación de los gobiernos subnacionales podría ser solucionado a través de un diseño institucional que tienda a la centralización; así, el gobierno nacional puede monitorear y castigar a los gobiernos subnacionales que no cooperen, por ejemplo, destituyendo a la autoridad local en el caso que incurra en un gasto público irresponsable. Sin embargo, “mucho centralización” implica que sea más probable que la autoridad nacional perjudique la autonomía de las autoridades subnacionales. Por otro lado, en un diseño institucional con “mucho descentralización”, si bien es menos probable que el gobierno central abuse de su posición dominante, es más probable que los gobiernos subnacionales incurran en conductas no cooperativas. Con todo, la disyuntiva que enfrenta el diseño institucional en el marco de un sistema descentralizado se puede plantear de la siguiente forma: ¿qué tanto poder entregar al gobierno central para que provisione y cuide ciertos bienes nacionales sujeto a que no

deteriore la autonomía de los gobiernos subnacionales? O, dicho de otro modo: ¿qué tanta autonomía entregar a los gobiernos subnacionales para que sean capaces de contrapesar eventuales acciones dominantes del gobierno central sujeto a que el segundo aún disponga de la capacidad suficiente para monitorear eventuales conductas nocivas del primero?

Con todo, la pregunta en torno al diseño institucional no es simple de responder. Qian & Weingast (1997) plantean que un sistema descentralizado debe inducir un balance de vigilancia mutua, en donde ambos niveles de gobiernos deben tener la capacidad suficiente para monitorear y sancionar uno al otro en el caso que alguno se desvíe del equilibrio cooperativo. El trabajo de Figueiredo & Weingast (2005) sugiere que una estructura descentralizada logrará un equilibrio cooperativo en la medida que los niveles subnacionales sean capaces de coordinarse entre ellos mismos. En tanto, Beramendi (2009) sostiene que esta disyuntiva implica estudiar la “arquitectura de poder” de los sistemas descentralizados. En este sentido, el autor sugiere que la capacidad de cooperación depende de las instituciones políticas y fiscales que enmarcan las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno. Siguiendo lo último, a continuación, se analizará con mayor profundidad los problemas de cooperación descritos y, posteriormente, se discutirá respecto a cómo ciertas instituciones políticas y fiscales puede crear condiciones más favorables para que se construyan compromisos creíbles en el tiempo.

4.1 ¿Cómo fomentar la cooperación entre los gobiernos subnacionales?

Como se planteó anteriormente, un sistema descentralizado debe promover que los gobiernos subnacionales cooperen en la búsqueda del desarrollo del país y en la mantención de ciertos bienes nacionales. No obstante, bajo ciertas

circunstancias, es plausible que el desarrollo del territorio no sea una variable estratégica de éxito para el político local. En este caso, es probable que las decisiones que éstos tomen no vayan en estricta relación con el interés de sus electorados ni de los votantes a nivel nacional. Por el contrario, es probable que, bajo ciertas condiciones, los políticos subnacionales perpetúen un gasto fiscal insostenible, que busquen a nivel central fondos públicos adicionales para cubrir los eventuales déficit presupuestarios, que desarrollen prácticas clientelares para obtener apoyos electorales en una futura elección y que incurran en prácticas anti-mercado por medio de cobro de tasas de soborno a los actores económicos locales.

Frente a esta problemática, como se revisó anteriormente, el debate académico sugiere revisar las instituciones políticas y fiscales que enmarcan el accionar de la autoridad subnacional (Beramendi, 2009; Oates, 2005; Weingast, 2009, 2014). En particular, un aspecto fundamental descansa en que dicha institucionalidad debe ayudar a que los actores internalicen las consecuencias de las decisiones toman, es decir, los costos y beneficios. En cuanto a la institucionalidad política, la elección democrática de la autoridad política, en vez de la designación desde el gobierno central, representa una reforma sustancial (Skoufias, Narayan, Dasgupta, & Kaiser, 2011). De hecho, este cambio es una condición necesaria, no suficiente, para que el gobierno subnacional internalice los beneficios y costos de las decisiones que vaya tomando debido a los efectos que éstas pueden tener en sus posibilidades de reelección. Junto con lo anterior, se ha planteado la importancia que haya claridad en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno (Daughters & Harper, 2007). En la medida que exista claridad respecto a quién es responsable, la autoridad subnacional tendrá certeza de que una política correctamente implementada le otorgará los réditos políticos correspondientes. Por el contrario, si hay ambigüedad en la distri-

bución de responsabilidades, la autoridad subnacional tendrá incertidumbre respecto al “derecho de propiedad” de su esfuerzo, lo cual, inclusive, puede ser usado a su favor culpando al gobierno central cuando una política conlleve a resultados negativos.

a. Asignación tributaria

La institucionalidad fiscal también cumple un rol importante para que los gobiernos subnacionales internalicen los beneficios de sus decisiones. Una primera dimensión está asociada al sistema tributario. El enfoque tradicional respecto al problema de asignación tributaria entre los niveles de gobierno considera en su análisis principalmente los criterios de eficiencia, equidad y capacidad recaudatoria. A nivel general, se plantea que la decisión de descentralizar tributos está sujeta a la siguiente disyuntiva: la descentralización tributaria implicaría una ganancia de eficiencia producto de una mejor alineación entre los beneficiarios y proveedores de los bienes públicos (equivalencia fiscal), pero habría una menor capacidad recaudatoria y menor equidad. En esta línea, el trabajo de Musgrave (1959) estipula como regla general que los impuestos a bases móviles deben permanecer centralizados para evitar el fenómeno de migración. Si los gobiernos subnacionales gravan a bases móviles con distintas tasas tributaria, sería probable que exista migración hacia los territorios que cobren menos impuestos. Esto conllevaría, por un lado, que las jurisdicciones busquen atraer a las personas ofreciendo menores tasas, lo cual provocaría una guerra fiscal perjudicial para la equidad y la capacidad recaudatoria del sistema (*race to the bottom*). Por otro lado, si las jurisdicciones cobran tasas diferentes, se puede producir el fenómeno de exportación de impuestos. Esto es que los residentes, que pagan impuesto en una jurisdicción distinta respecto a donde viven, empiezan a demandar una mayor provisión de bienes públicos dado que no asumirán los costos de una mayor

carga tributaria. Por lo tanto, el enfoque tradicional del problema de asignación tributaria sugiere que los gobiernos subnacionales puedan cobrar impuestos a bases con una baja movilidad y a servicios, programas o bienes públicos cuyos beneficiarios sean los residentes del territorio que administran. De este modo, sería posible maximizar la equivalencia fiscal y minimizar los efectos migratorios entre jurisdicciones (guerra fiscal y exportación de impuestos). Ahora bien, junto con lo anterior, también se han considerado otros criterios para evaluar el problema de asignación tributaria. Entre los más comunes está la dependencia de la fuente de ingreso a los ciclos económicos, los costos de administración y la pérdida de capacidad fiscal por parte del gobierno central para desarrollar políticas contra cíclicas (Pineda et al., 2018). Además, un enfoque tradicional sugiere mantener centralizados los impuestos que gravan bases impositivas que están desigualmente distribuidas en el territorio para evitar disparidades en la capacidad fiscal entre los gobiernos subnacionales.

La segunda generación de federalismo fiscal entrega una perspectiva complementaria al problema de asignación tributaria. En particular, dado el supuesto de que la autoridad subnacional maximiza su presupuesto, se plantea que, si los gobiernos subnacionales disponen de algún grado de autonomía fiscal, enfrentarán mayores incentivos a buscar un mayor desempeño y promover el desarrollo de su territorio (Beramendi, 2009; Weingast, 2009, 2014). En otras palabras, este argumento plantea que, en la medida que los ingresos de los gobiernos subnacionales dependan en algún grado de su gestión, o de los resultados de ésta, mayor será la posibilidad que internalicen los beneficios de cooperar promoviendo regulaciones y políticas públicas favorables para el desarrollo económico de su territorio. Por el contrario, en un escenario de dependencia fiscal – en donde los ingresos subnacionales están compuestos mayoritariamente por transferencias

del gobierno central– el político subnacional no dispondrá de mecanismos que le reporten un beneficio directo. Por ejemplo, en un escenario de dependencia fiscal, si el político subnacional impulsa un proyecto de infraestructura vial que mejora la conectividad de su territorio, no recibirá beneficios directos de aquel esfuerzo o de los resultados de éste (i.e. mayor inversión privada). En cambio, el político subnacional obtendría algún beneficio si una parte de los resultados de su gestión se viese reflejado en sus ingresos. Del mismo modo, una mayor autonomía fiscal, aparte de impulsar el desarrollo proyectos de inversión pública, incentivaría al político subnacional a reducir, en su extremo eliminar, cualquier tipo de soborno solicitado a los actores económicos locales (Treisman, 2006, 2007). De hecho, el trabajo de Jin et al. (2005) muestra evidencia consistente con esta hipótesis en el contexto de las reformas de descentralización fiscal y el crecimiento que experimentó China en las décadas de los 80' y 90'.

Ahora bien, las ventajas de una mayor autonomía fiscal no están exentas de críticas. Por una parte, tal como plantea Beramendi (2009), el efecto positivo de una mayor autonomía fiscal está sujeto a un nivel importante de responsabilidad fiscal. En este sentido, si el político subnacional identifica una fuente de ingresos más rentable –es decir, una fuente que entregue una misma cantidad de recursos a una menor esfuerzo–, es probable que, independiente del grado de autonomía fiscal, el político subnacional no promueva el crecimiento en su territorio. Por ejemplo, el político subnacional no mostrará interés en el crecimiento de su territorio en el caso que existan fondos distribuidos discrecionalmente por el gobierno central, a los cuales puede acceder por medio de cabildeo político. En este sentido, los análisis en materia de asignación tributaria que consideren la autonomía fiscal como un elemento deseable debiesen adicionalmente evaluar los niveles de responsabilidad fiscal asociado a los gobiernos subnacionales.

Por otra parte, como se revisó anteriormente, las ventajas de una mayor autonomía fiscal debiesen ponderarse con las desventajas asociadas con una mayor descentralización tributaria, es decir, con las eventuales pérdidas asociadas al fenómeno de migración tributaria y guerra fiscal. No obstante, tal como plantea Treisman (2007), una mayor autonomía fiscal puede pensarse en término de una mayor coparticipación. Siguiendo a Blöchliger & Petzold (2009), la coparticipación corresponden a los ingresos subnacionales cuyas tasas, bases imponibles y exenciones tributarias no son definidos por el político subnacional, sino que vienen fijadas con anterioridad. Es decir, los políticos subnacionales no tienen la posibilidad de modificar las tasas impositivas de los ingresos provenientes de una coparticipación y, en consecuencia, las externalidades asociadas a la descentralización tributaria se verían minimizadas.

En este contexto, sería suficiente, para que haya autonomía fiscal, que los ingresos de los gobiernos subnacionales coparticipen en ingresos fiscales que dependan de la renta o de alguna otra actividad económica propia del territorio. Mientras mayor sea el peso de la coparticipación en los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, mayor autonomía fiscal habría. Con todo, Treisman, (2007) plantea que, independiente de que haya coparticipación, el efecto neto de la autonomía fiscal es incierto, ya que incentivar al político subnacional con una mayor coparticipación implica, como contraparte, desincentivar al político nacional con una menor coparticipación. De todos modos, el modelo que presenta el autor asume algo discutible: que el político nacional podrá desarrollar prácticas contra el mercado, por ejemplo, cobrar mayores tasas de soborno como compensación a los menores ingresos percibidos. Sin embargo, a nivel nacional este escenario es menos probable, toda vez que la política nacional está sujeta a un mayor nivel de control institucional (i.e. Contraloría), político (i.e. partidos de oposición) y social (i.e. medios de comunicación y fundaciones).

b. Transferencias inter-gubernamentales

Junto con el sistema tributario, las transferencias inter-gubernamentales son también un mecanismo útil para que las autoridades subnacionales internalicen los beneficios de su gestión. En el contexto de la descentralización, siguiendo a Letelier (2012), el enfoque tradicional evalúa el sistema de transferencias considerando tres criterios. En primer lugar, analiza qué tanto el sistema de transferencias ayuda a corregir las externalidades generadas por los gobiernos subnacionales en la provisión de bienes públicos. En segundo lugar, analiza en qué medida permite a los gobiernos subnacionales implementar políticas públicas diseñadas por el gobierno central⁸. En tercer lugar, evalúa en qué grado el sistema de transferencias mejora la equidad territorial. Este último criterio estipula que la distribución de recursos debe estar en función de la distancia que cada jurisdicción tenga respecto a un valor óptimo, ya sea un mínimo de calidad en los servicios prestados o un nivel mínimo de recursos disponible. O, en su efecto, que la distribución sea en función directa a las necesidades de cada jurisdicción o inversa a su capacidad fiscal.

Al igual que lo visto en la discusión tributaria, el debate académico ha complementado el análisis de los sistemas transferencias, considerando, a parte de los criterios de eficiencia y equidad, los incentivos de los actores políticos. Por un lado, se han estudiado las causas políticas que explican la distribución territorial de los fondos asignados por el gobierno central. Hay investigaciones que sostienen que las transferencias se distribuyen en función de la conveniencia electoral percibida en cada jurisdicción. Los territorios rentables serían aquellos que pueden definir una elección (Lindbeck & Weibull,

1987, 1993; Veiga & Pinho, 2007), los que concentran un mayor número de votantes alineados con el gobierno central (Cox & McCubbins, 1986; Veiga & Pinho, 2007) o en donde los incumbentes, del mismo color político que el gobierno central, tienen mayores probabilidades de salir reelecto (Rogoff, 1990; Rogoff & Sibert, 1988). Adicionalmente, se ha planteado que las transferencias dependen de la capacidad de los grupos de presión para hacer *lobby*, lo que a su vez depende, de los costos de hacer *lobby* y de las externalidades que puede provocar en residentes de otras jurisdicciones el hecho de beneficiar a uno territorio en particular (Borck & Owings, 2003). Por otro lado, hay estudios que han analizado los efectos que el sistema de transferencia puede generar sobre el comportamiento de los políticos subnacionales. Hay estudios teóricos y empíricos relacionados al desincentivo que generan las transferencias equalizadoras a la recaudación propia (efecto ingreso o pereza fiscal) (Aragón & Gayoso, 2005; Baretto, Huber, & Lichtblau, 2002). Del mismo modo, hay investigaciones que analizan si las transferencias aumentan el consumo privado al interior de las jurisdicciones a través de una menor carga tributaria (efecto *flypaper*). Asimismo, hay evidencia de que las transferencias equalizadoras pueden incentivar a los gobiernos subnacionales que cuentan con autonomía tributaria a fijar tasas sobre un nivel óptimo, dado que las transferencias del gobierno central compasarían el costo de una menor base (efecto sustitución) (Buettner, 2006). Del mismo modo, se ha planteado que las transferencias cuando son inversas al esfuerzo fiscal incentivan una estructura fiscal deficitaria e, inclusive, pueden hacer que el político local las vea ya como un derecho adquirido (Weingast, 2009)

En este contexto, al momento de evaluar un sistema de transferencia, a parte de los criterios anteriores de equidad horizontal y de eficiencia, es relevante considerar los incentivos que genera a los actores políticos. Ahora bien, las transferencias tal como pueden incentivar conductas noci-

⁸ Este análisis concibe al político local como un agente del principal que es el gobierno central y, por lo tanto, la condicionalidad en la transferencia es necesaria

vas, también pueden fomentar una buena gestión en los gobiernos subnacionales. Para lograr aquello, Weingast (2014) sugiere que una parte de la distribución debe estar en función directa de las mejoras que experimente la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Es decir, mientras mayor sea la tasa de crecimiento de los recursos propios, más transferencias debiese recibir el gobierno subnacional por parte del gobierno central. Considerando este punto, es plausible plantear que el diseño de un sistema de transferencia enfrenta la siguiente disyuntiva: mientras más (menos) pondere el criterio de equidad en la distribución, menos (más) incentivos tendrá el político subnacional a buscar mejores resultados en su gestión. Frente este escenario, Weingast (2009) sugiere un sistema de transferencia no lineal. Esto implicaría utilizar criterios de equidad para distribuir fondos entre las jurisdicciones más pobres, mientras que, en el resto no pobres, se distribuye considerando los incentivos fiscales.

c. Restricción presupuestaria

Hasta ahora se ha visto que el sistema tributario y el sistema de transferencias pueden cumplir un rol para que los gobiernos subnacionales internalicen los beneficios de sus decisiones. Ahora bien, del mismo modo, la institucionalidad fiscal juega un papel clave para que el político local internalice los costos de una gestión deficiente. Al respecto, el principal foco de la discusión académica ha estado en cómo evitar que los políticos subnacionales incurran en indisciplina fiscal. Este escenario se da cuando el gobierno subnacional gasta de manera permanente más de lo que ingresa. De esta forma, pone en riesgo las finanzas públicas del país y, en el último término, la estabilidad macroeconómica. Si bien múltiples factores conllevan a la indisciplina fiscal, hay una razón muy recurrente en la discusión académica: el hecho que los gobiernos subnacionales enfrentan una “restricción presupuestaria blanda”. Oates (2005) define el

problema de “restricción presupuestaria blanda” como el escenario cuando el gobierno subnacional ve en los niveles superiores de gobierno una real alternativa de rescate. En este sentido, este problema puede definirse como una situación en que el gobierno central no puede comprometerse de manera creíble a no rescatar a los niveles inferiores de gobierno de una eventual crisis fiscal. Esto es, por lo tanto, una cuestión de expectativas: el político local maneja de manera irresponsable las finanzas subnacionales dado que espera un eventual rescate por parte del gobierno central (Oates, 2005; Rodden & Wibbels, 2002; Treisman, 2007).

Las dificultades del poder central para comprometerse de manera creíble responden tanto a factores políticos como económicos. En el primer caso, pueden ser muy altos los costos electorales de dejar “quebrar” una jurisdicción, por la cantidad de población que habita en ella o por lo que representa dicho territorio para el país (“*too big to fail*”) (Wildasin, 1999). Además, hay que considerar que, en el último término, la autoridad central puede ser señalada como la gran responsable de la quiebra. Asimismo, el compromiso creíble puede debilitarse en el caso que el Estado haya sido capturado por algún grupo de interés que, sin los contrapesos suficientes, recurrirá a salvatajes financieros en el escenario que algún integrante del grupo lo necesite. En el segundo caso, puede haber una razón económica que limite el compromiso del gobierno central: el hecho que el bienestar de los residentes de la localidad fallida caiga a niveles inferiores a un mínimo aceptable (Treisman, 2007).

Así y todo, una “restricción presupuestaria blanda” puede materializarse de al menos dos formas. Por un lado, el gobierno central puede rescatar al gobierno subnacional por medio del sistema de transferencias. Cabe mencionar, que esta alternativa depende de que existan transferencias discrecionales, es decir, de transferen-

cias cuya distribución esté dada por la voluntad política de la autoridad de turno y no por criterios objetivos. Por otro lado, el gobierno central puede rescatar financieramente a los gobiernos subnacionales por medio de la entrega de préstamos directos o bien la compra de deuda emitida por la entidad subnacional. Este escenario asume, por supuesto, que el político subnacional tiene acceso al mercado financiero para acceder a financiamiento externo.

La “restricción presupuestaria blanda” representa un riesgo real para el éxito de un proceso de descentralización. De hecho, este es una de los factores que habría causado las fallidas experiencias en descentralización en América Latina (Daughthers & Harper, 2007). Por ello, es clave identificar qué mecanismos pueden ayudar a “endurecer” las restricciones presupuestarias. La discusión académica menciona, en primer lugar, la importancia de factores económicos. Qian & Weingast (1997) plantean que la existencia de un mercado común entre jurisdicciones permite que los políticos locales internalicen los costos de implementar una política irresponsable. La razón radica en que, frente a las malas políticas, las empresas y trabajadores pueden fugarse hacia otros territorios. Asimismo, estos autores sostienen que, cuando los gobiernos subnacionales tienen acceso al crédito, el mercado financiero permite que éstos asuman las consecuencias de la indisciplina fiscal producto de los mayores costos de financiamiento. En segundo lugar, las instituciones fiscales cumplen un rol importante en esta materia. Por un lado, Oates (2005) sugiere que el sistema de transferencia no esté determinado por la discrecionalidad del político de turno, sino que por criterios objetivos, claros y medibles. Asimismo, se ha propuesto que los gobiernos subnacionales deban tener un balance estructural, que su acceso a deuda esté sujeto a ciertas restricciones y que haya una ley de quiebra que regule el escenario de colapso fiscal, de modo tal que no haya espacio a fal-

las expectativas de rescate (Pineda et al., 2018).

d. Sistema de partidos

El sistema de partido políticos también puede cumplir un rol importante para que los políticos subnacionales internalicen los costos de sus malas decisiones y, consecuencias, fomentar la cooperación. Beramendi (2009) plantea que los políticos subnacional percibirán los costos electorales de no cooperar, en la medida que participen en partidos políticos nacionales. Mientras mayor sea la nacionalización del sistema de partidos, mayor serán los costos que la autoridad subnacional percibirá si a su territorio le va mal. En este contexto, es posible plantear que el compromiso entre el gobierno central y subnacional se torna más creíble en la medida que existan partidos políticos de vocación nacional, toda vez que ambos niveles de gobiernos comparten los mismos objetivos electorales y, además, ambos se benefician de recursos comunes, tales como la reputación partidaria. Adicionalmente, siguiendo lo propuesto por Wibbels (2005), un sistema de partidos con una alta competitividad fomentará un comportamiento más cooperativo entre los políticos subnacionales, toda vez que cualquier decisión que atente contra el bienestar de su territorio, por ejemplo perpetuar un déficit fiscal, será con mayor probabilidad delatado por los partidos de oposición.

4.2 ¿Cómo fomentar la cooperación del gobierno central?

El segundo gran desafío que enfrenta los procesos de descentralización se relaciona a cómo fomentar que el gobierno central coopere respetando la autonomía de los gobiernos subnacionales. En este sentido, tal como los políticos locales pueden incurrir en conductas nocivas deteriorando ciertos bienes nacionales, tales como las finanzas públicas, la autoridad central puede perjudicar

a las autoridades subnacionales fijándoles obstáculos. Los motivos para menoscabar el trabajo de los políticos subnacionales pueden ser diversos. El gobierno central puede percibir como una amenaza electoral al gobierno subnacional que alcance un permanente buen desempeño en su territorio. También, es plausible que el gobierno central quiera posicionar a un candidato propio para las próximas elecciones territoriales, debilitando la posición de las autoridades en ejercicio. Por último, se ha planteado que la combinación de elecciones subnacionales más transferencias discrecionales puede crear un mecanismo a través del cual el gobierno central premia o castiga al electorado local en función de los apoyos que entregue (Díaz-Cayeros et al., 2003). En la medida que los votantes de una localidad apoyen (no apoyen) las políticas o a los candidatos del gobierno central, este último aumentará (disminuirá) los fondos traspasados a dicho territorio.

Con el objetivo de evitar el escenario anterior, el debate académico ha planteado que la institucionalidad política y fiscal puede ayudar a disminuir los espacios de discrecionalidad del gobierno central. Esta idea parte de la premisa de que, a mayor discrecionalidad, más probable será que el gobierno central desarrolle políticas que atenten contra la autoridad local. En esta línea, se sostiene, en primer lugar, la importancia de institucionalizar la autoridad subnacional, con el propósito de evitar que el gobierno central de manera arbitraria modifique, retrotraiga o elimine cualquier atribución descentralizada (Weingast, 2009). Esto implica que las relaciones entre los niveles de gobiernos estén sujetas a reglas claras. Una institución clave en esto es la regla que define quién es la autoridad subnacional. En un extremo, la designación central representa un caso de plena discrecionalidad, mientras

que, en el otro extremo, está la elección democrática. Ahora bien, esto no se acota sólo a la fuente de autoridad, sino también aplica a otros aspectos institucionales, tales como los mecanismos de traspaso-revocación de competencias y al sistema de transferencias intergubernamentales. En ambos casos, reglas ambiguas, en contraposición a criterios objetivos, favorecen la discrecionalidad del gobierno central. Además, se ha sugerido la pertinencia de usar instrumentos contractuales entre el gobierno central y las regiones, de modo tal, de que los acuerdos programáticos entre ambas partes queden formalizados y no dependan exclusivamente de la voluntad política del momento (OECD, 2007; Pérez, 2019). En tanto, una menor discrecionalidad en el sistema de transferencias, aparte de ayudar a evitar el problema de “restricción presupuestaria blanda”, reduciría el riesgo de que el traspaso de fondos sea utilizado por el gobierno central como un mecanismo de premio-castigo contra los gobiernos subnacionales.

Por último, con el objetivo de minimizar eventuales perjuicios del gobierno, más allá de la institucionalidad fiscal, es igualmente importante analizar el sistema de partidos. De hecho, Wibbels (2005) plantea que el político central puede ejercer poder contra el político subnacional a través de mecanismos internos de los partidos políticos. Por ejemplo, controlando el financiamiento para las próximas campañas y por medio de la designación de cargos y futuras candidaturas. En este sentido, el grado de centralización del sistema de partidos no es trivial: partidos políticos con estructuras internas muy centralizadas representarían un riesgo para el correcto funcionamiento de un proceso de descentralización. En este sentido, sería deseable evaluar, por ejemplo, la democracia interna con el objeto de ver si

las dirigencias subnacionales son capaces o no de contrapesar intervenciones arbitrarias de la dirigencia nacional contra el desempeño de alguno de sus integrantes en un cargo de responsabilidad subnacional.

5 COMENTARIOS FINALES

El objetivo central de este trabajo fue por medio de una revisión teórica identificar las ventajas y desventajas de un proceso de descentralización y las condiciones necesarias para que éste sea exitoso. En materia de eficiencia, se revisó que descentralizar implica enfrentar disyuntivas. La descentralización puede generar ganancias de eficiencia provenientes de decisiones gubernamentales que responden mejor a las necesidades de las regiones, de una mayor competencia jurisdiccional y de un mayor control político y social. No obstante, estas ventajas tensionan con eventuales pérdidas de eficiencia como consecuencia de una producción a menor escala y de posibles externalidades entre regiones. La primera parte del trabajo, sin embargo, discutió que esta disyuntiva puede mitigarse en la medida que se cumplan ciertas condiciones. En particular, la descentralización sería más deseable en la medida de que: (i) las preferencias regionales sean distintas; (ii) exista mayor capacidad de movilización del capital y trabajo entre regiones; (iii) el alcance de los beneficios y costos de los bienes o servicios traspasados sea acotado a los residentes de la región, (iv) exista una alta capacidad de coordinación entre los gobiernos regionales; (v) los gobiernos regionales tengan capacidad técnica para ofrecer bienes y servicios públicos a sus votantes; (vi) existan economías de alcance entre los programas o servicios descentralizados.

Posteriormente, el tercer apartado discutió sobre los potenciales efectos de la descentralización en el sistema político. Se exhibieron argumentos que plantean que descentralizar puede ayudar a un

país a crear mayores contrapesos al poder central y, en consecuencia, reducir la discrecionalidad del gobierno central. Esto, se mencionó a su vez, permite que los países creen compromisos más creíbles en cuanto a la estabilidad de las reglas del juego. Del mismo modo, en materia de corrupción se planteó que descentralizar puede, tanto acentuar la corrupción (i.e. captura de la élite local) como mitigarla (i.e. mayor control). En este sentido, se concluyó que el efecto final sobre esta dimensión dependerá de las condiciones que acompañen el proceso; la descentralización tendría un efecto menos nocivo sobre la corrupción en la medida de que: (i) hayan medios locales de prensa desarrollados; (ii) existan mecanismos de transparencia fiscal; (iii) exista competencia política al interior de la región; (v) haya mayor involucramiento de la sociedad civil; (vi) haya una mayor igualdad económica y social en el territorio. Por otra parte, se exhibieron argumentos a favor de la descentralización en cuanto a los efectos que puede generar en términos de una mayor participación ciudadana, el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y en la promoción de una mayor innovación y aprendizaje político entre las distintas regiones.

Finalmente, el cuarto apartado planteó que el éxito de la descentralización dependerá en gran parte del diseño institucional que acompañe a este proceso. Se discutió que la descentralización será exitosa en la medida que las nuevas reglas del juego promuevan una cooperación mutua entre los gobernadores regionales y el gobierno central. En esta línea, se revisó que las instituciones políticas y fiscales cumplen un rol clave para que los gobiernos regionales internalicen correctamente los costos y beneficios de sus decisiones y finalmente cooperen. En particular, se planteó que es más probable que el gobierno regional coopere, en la medida de que: (i) exista una mayor coparticipación tributaria que entregue algún grado de autonomía fiscal

a los gobernadores regionales; (ii) el sistema de transferencia premie a quienes hayan alcanzado una buena gestión o resultados en su región; (iii) los gobernadores regionales enfrenten una “restricción presupuestaria dura”, es decir, que no tengan expectativas de rescate financiero por parte del gobierno central; (iv) el sistema de partidos tenga un significativo grado de nacionalización y sea competitivo; (v) las responsabilidades entre los niveles de gobiernos no estén solapadas. En tanto, se discutió que es más probable que el gobierno central coopere respetando la autonomía de los gobiernos regionales, en la medida de que: (i) el proceso de traspaso de competencias esté sujeto a criterio objetivos; (ii) las transferencias regionales se distribuyan usando fórmulas (no haya discrecionalidad); (iii) los acuerdos programáticos se institucionalicen a través de contratos; (iv) el sistema de partidos no esté altamente centralizado.

La descentralización no tiene un efecto final predeterminado; su éxito dependerá de las condiciones existentes en el país y en cada región. Por ello, toda discusión sobre descentralización debiese tratar de considerar su complejidad. Los distintos efectos positivos que acá se revisaron no implican necesariamente que se alcancen en el contexto chileno. Para ello, es fundamental que se cumpla una serie de condiciones políticas, económicas, sociales y administrativas. Pero, hay algo central por destacar de esta revisión: descentralizar es un fenómeno político que, al traspasar poder hacia las regiones, está reconfigurando las reglas del juego que enmarcan el comportamiento de los políticos tanto nacionales como regionales. Por ello, es clave estudiar hasta qué punto el nuevo diseño institucional está o no generando las condiciones para un comportamiento cooperativos entre ambos niveles de gobierno. De esta dinámica, finalmente, dependerá en gran parte el éxito o fracaso del actual proceso de descentralización.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). Economic backwardness in political perspective. *American political science review*, 100(1), 115-131.
- Aragón, F. M., & Gayoso, V. J. (2005). Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments. Available at SSRN 773666.
- Arikan, G. G. (2004). Fiscal decentralization: A remedy for corruption? *International Tax and Public Finance*, 11(2), 175-195.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*, 90(2), 135-139. <https://doi.org/10.1257/aer.90.2.135>.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralization, corruption and government accountability. *International handbook on the economics of corruption*, 6, 161-188.
- Baretti, C., Huber, B., & Lichtblau, K. (2002). A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 9(6), 631-649.
- Beramendi, P. (2009). *Federalism* (Vol. 1; C. Boix & S. C. Stokes, Eds.). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0031>
- Berry, C. (2008). Piling On: Multilevel Government and the Fiscal Common-Pool. *American Journal of Political Science*, 52(4), 802-820. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00344.x>
- Besley, T., & Case, A. (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *The American Economic Review*, 85(1), 25.
- Besley, T., & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611-2637. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00141-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00141-X).
- Blais, A., Anduiza, E., & Gallego, A. (2011). Decentralization and Voter Turnout. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2), 297-320. <https://doi.org/10.1068/c1015r>.

- Blanchard, O., & Shleifer, A. (2001). Federalism with and without political centralization: China versus Russia. *IMF staff papers*, 48(1), 171-179.
- Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009). *Finding the dividing line between tax sharing and grants: A statistical investigation*. OECD Publishing.
- Borck, R., & Owings, S. (2003). The political economy of intergovernmental grants. *Regional Science and Urban Economics*, 33(2), 139-156.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980a). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980b). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M., & Gordon Tullock. (1962). *The Calculus of Consent*.
- Buettner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics*, 90(3), 477-497.
- Chen, Y., & Ordeshook, P. C. (1994). *Constitutional secession clauses*. *Constitutional Political Economy*, 5(1), 45-60.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile Hacia un país desarrollado y justo*.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(2), 370-389.
- Crémer, J., Estache, A., & Seabright, P. (1996). Decentralizing Public Services: What can we learn from the Theory of the Firm?/Décentralisation des services publics: Que nous enseigne la théorie de la firme? *Revue d'économie politique*, 37-60.
- Daugthers, R., & Harper, L. (2007). Fiscal and Political Decentralization Reforms. En *The State of State Reform in Latin America* (Eduardo Lora). The Inter-American Development Bank.
- de Figueiredo Jr, R. J., & Weingast, B. R. (2005). Self-enforcing federalism. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 21(1), 103-135.
- Denzau, A. T., & North, D. C. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47(1), 3-31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1994.tb02246.x>.
- Diaz-Cayeros, A., Magaloni, B., & Weingast, B. R. (2003). Tragic brilliance: Equilibrium party hegemony in Mexico. Available at SSRN 1153510.
- Edwards, J., & Keen, M. (1996). Tax competition and Leviathan. *European Economic Review*, 40(1), 113-134.
- Enelow, J. M., & Hinich, M. J. (1984). *The spatial theory of voting: An introduction*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703-745.
- Gemignani, T. M., & Madeira, R. A. (2013). *Political Learning and Officials' Motivations: An Empirical Analysis of the Education Reform in the State of São Paulo*. FEA/USP.
- Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American economic review*, 35(4), 519-530.
- Hinich, M. J., & Munger, M. C. (1994). *Ideology and the theory of political choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Jin, H., Qian, Y., & Weingast, B. R. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of public economics*, 89(9-10), 1719-1742.
- Jones, M. P., Sanguinetti, P., & Tommasi, M. (2000). Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: An analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, 61(2), 305-333.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (Eds.). (1999). *Global public goods: International cooperation in the 21st century*. New York: Oxford University Press.
- Khagram, S., De Renzio, P., & Fung, A. (2013). Overview and synthesis: The political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world. *Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability*, 1-50.
- Khemani, S. (2010). *Political capture of decentralization: Vote-buying through grants-financed local jurisdictions*. The World Bank.

- Khemani, S. (2013). *Buying Votes vs Supplying Public Services: Political Incentives to Under-Invest in Pro-Poor Policies*. The World Bank.
- Letelier. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago, Chile: Eds. Universidad Católica de Chile.
- Letelier, S., & Sáez Lozano, J. L. (2013). Descentralización fiscal en áreas específicas de la gestión pública: Una nota técnica. *Economía mexicana. Nueva época*, 22(2), 357-371.
- Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public choice*, 52(3), 273-297.
- Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1993). A model of political equilibrium in a representative democracy. *Journal of public Economics*, 51(2), 195-209.
- Lindh. (2019). ¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales? En *Desarrollo Territorial Colaborativo: Descentralizando poder, competencias y recursos*. (Heinrich von Baer, Nicolás Bravo, pp. 335-360). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4350-5>
- Lockwood, B. (2002). Distributive politics and the costs of centralization. *The Review of Economic Studies*, 69(2), 313-337.
- Menes, R. (1999). *The effect of patronage politics on city government in American cities, 1900-1910*. National Bureau of Economic Research.
- Menes, R. (2003). *Corruption in cities: Graft and politics in american cities at the turn of the twentieth century*. National Bureau of Economic Research.
- Michelsen, C., Boenisch, P., & Geys, B. (2014). (De) Centralization and voter turnout: Theory and evidence from German municipalities. *Public Choice*, 159(3-4), 469-483.
- Mookherjee, D. (2015). Political Decentralization. *Annual Review of Economics*, 7(1), 231-249. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115527>
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance a study in public economy*. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha.
- Myerson, R. (2014). Constitutional Structures for a Strong Democracy: Considerations on the Government of Pakistan. *World Development*, 53, 46-54. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.005>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1993). What do we mean by rationality? En C. K. Rowley, F. Schneider, & R. D. Tollison (Eds.), *The Next Twenty-five Years of Public Choice* (pp. 159-162). https://doi.org/10.1007/978-94-017-3402-8_16
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&AN=273785>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OECD. (2007). *Linking regions and central governments contracts for regional development*. Recuperado de <http://new.sourceocde.org/9789264008731>
- Olken, B. A. (2010). Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *American Political Science Review*, 104(2), 243-267. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000079>
- Olson, M. (1969). The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*, 59(2), 479-487.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Schroeder, L. D., & Wynne, S. G. (1993). *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective*. Boulder: Westview Press.
- PaL, S., & Roy, J. (2014). Fiscal decentralization, grass-root democracy and local development in Indonesia. *Work. Pap., Univ. Surrey, Guildford, UK*.

- Peixoto, T. (2012). The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's the New Ambiguity of Open Government. *UCLA L. Rev. Discourse*, 60, 200.
- Pérez, G. (2019). *Descentralización y gobiernos regionales*. Claves para el debate. Instituto de Estudios de la Sociedad.
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L., Letelier, L., & Fernández, I. (2018). *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: Evidencia de Chile*. <https://doi.org/10.18235/0001204>
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1997). *Congress: A Political-economic History of Roll Call Voting*. Oxford University Press on Demand.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92. <https://doi.org/10.1257/jep.11.4.83>.
- Reinikka, R., & Svensson, J. (2011). The power of information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 956-966.
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687. <https://doi.org/10.2307/3088407>.
- Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481. <https://doi.org/10.2307/4150172>.
- Rodden, J., & Wibbels, E. (2002). Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multitiered systems. *World Politics*, 54(4), 494-531.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. *Studies in comparative international development*, 35(3), 3-31.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 21-36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The review of economic studies*, 55(1), 1-16.
- Rose-Ackerman, S. (1980). Risk taking and reelection: Does federalism promote innovation? *The Journal of Legal Studies*, 9(3), 593-616.
- Saiegh, S. M., & Tommasi, M. (1999). Why is Argentina's fiscal federalism so inefficient? Entering the labyrinth. *Journal of Applied Economics*, 2(1), 169-209.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Schultz, A., & Libman, A. (2015). Is there a local knowledge advantage in federations? Evidence from a natural experiment. *Public Choice*, 162(1-2), 25-42. <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0187-x>
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61-89. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00055-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00055-0)
- Skoufias, E., Narayan, A., Dasgupta, B., & Kaiser, K. (2011). *Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia*. The World Bank.
- Strumpf, K. S. (2002). Does government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2), 207-241.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.
- Tommasi, M., & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis. *Journal of Public Economic Theory*, 9(2), 369-389. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2007.00311.x>
- Treisman, D. (2006). Fiscal decentralization, governance, and economic performance: A reconsideration. *Economics & Politics*, 18(2), 219-235.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- van Zyl, A. (2014). How civil society organizations close the gap between transparency and accountability. *Governance*, 27(2), 347-356.
- Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007). The political economy of inter-governmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice*, 133(3-4), 457-477.
- Véron, R., Williams, G., Corbridge, S., & Srivastava, M. (2006). Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monito

- Saiegh, S. M., & Tommasi, M. (1999). Why is Argentina's fiscal federalism so inefficient? Entering the labyrinth. *Journal of Applied Economics*, 2(1), 169-209.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Schultz, A., & Libman, A. (2015). Is there a local knowledge advantage in federations? Evidence from a natural experiment. *Public Choice*, 162(1-2), 25-42. <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0187-x>
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61-89. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00055-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00055-0)
- Skoufias, E., Narayan, A., Dasgupta, B., & Kaiser, K. (2011). Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia. The World Bank.
- Strumpf, K. S. (2002). Does government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2), 207-241.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.
- Tommasi, M., & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis. *Journal of Public Economic Theory*, 9(2), 369-389. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2007.00311.x>
- Treisman, D. (2006). Fiscal decentralization, governance, and economic performance: A reconsideration. *Economics & Politics*, 18(2), 219-235.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- van Zyl, A. (2014). How civil society organizations close the gap between transparency and accountability. *Governance*, 27(2), 347-356.
- Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007). The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice*, 133(3-4), 457-477.
- Véron, R., Williams, G., Corbridge, S., & Srivastava, M. (2006). Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India. *World Development*, 34(11), 1922-1941.
- Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1-31.
- Weingast, B. R. (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of the Law. *American Political Science Review*, 91(2), 245-263. <https://doi.org/10.2307/2952354>
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>
- Weingast, B. R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, 53, 14-25. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- Wibbels, E. (2005). *Federalism and the market: Intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Wildasin, D. E. (1999). Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. The World Bank.