

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Rodríguez-Pose, Andrés; Gill, Nicholas

¿EXISTE UNA CONEXIÓN GENERALIZADA ENTRE LAS DISPARIDADES REGIONALES Y EL
TRASPASO DE COMPETENCIAS?

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 5, núm. 6, 2005, pp. 7-40
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530211001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿EXISTE UNA CONEXIÓN GENERALIZADA ENTRE LAS DISPARIDADES REGIONALES Y EL TRASPASO DE COMPETENCIAS? (*)

Andrés Rodríguez-Pose

Nicholas Gill (**)

(Department of Geography and Environment,
London School of Economics, England)

Trad. María Delia Bertuzzi

RESUMEN

Presentamos en este trabajo un estudio de las posibles correlaciones entre las desigualdades en aumento del ingreso a nivel regional y la expansión a nivel mundial de las iniciativas de traspaso de competencias. Cuando se consideran conjuntamente los aspectos de descentralización basados en la responsabilidad y los recursos se evidencia una marcada congruencia entre las dos tendencias. Diferentes fuerzas económicas espaciales impulsan el resurgimiento de regiones centrales y periféricas y, el traspaso de competencias, mediante el establecimiento de la autonomía en dichas regiones, concede un mayor impacto a estas fuerzas. Argumentamos que esto es así debido a que las iniciativas de descentra-

lización traen con sigo costos fiscales, políticos y administrativos implícitos que afectarán con más fuerza a aquellas regiones con capacidades de ajuste limitadas, dando como resultado tarifas diferenciales (*differential rates*) sobre las cuales las regiones puedan capitalizar las oportunidades brindadas por el traspaso de competencias. La tendencia global hacia el traspaso de competencias por lo tanto refleja una sutil pero profunda renuncia al tradicional rol de nivelación del gobierno nacional a favor de condiciones que fomentan la competencia económica y pública que guían a un mayor desarrollo de las regiones inicialmente ricas y poderosas en perjuicio de las regiones más pobres.

PALABRAS CLAVE:

disparidades regionales, traspaso de competencias, descentralización.

(*) Versión en español del artículo “Is there a global link between regional disparities and devolution?” publicado originalmente en *Environment and Planning A*, 36, 2004, pages 2097-2117, Pion Limited, London. www.envplan.com

(**) E-mail: a.rodriguez-pose@lse.ac.uk; n.m.gill@lse.ac.uk

ABSTRACT

In this paper we present an examination of the possible correlation between rising income inequalities at the regional level and widespread devolutionary initiatives worldwide. When the responsibility and resource-based facets of decentralisation are taken together a marked congruency is evident between the two trends. Various spatial economic forces promote the emergence of core and peripheral regions, and devolution, by establishing the autonomy of these regions, allows these forces a greater impact. We argue that this is because decentralisation initiatives carry with them implicit

fiscal, political, and administrative costs, which fall more heavily upon those regions with limited adjustment capacities, resulting in differential rates at which regions can capitalise upon the opportunities offered by devolution. The global tendency towards devolution therefore reflects a subtle, but profound, renunciation of the traditional equalisation role of national government in favour of conditions fostering economic and public competition and leading to greater development of initially rich and powerful regions to the detriment of poorer areas.

KEY WORDS:

regional disparities, devolution, decentralization.

1 INTRODUCCIÓN

¿Existe una conexión generalizada entre el aumento de las disparidades regionales y la tendencia hacia el traspaso de competencias? Muchos partidarios del traspaso de competencias suponen que existe una conexión entre la transferencia de poderes en los niveles regionales de gobierno y el desarrollo económico. Para ellos, el traspaso de competencias da lugar a un dividendo económico en términos de políticas públicas más eficientes y con mejores objetivos y, eventualmente, a la reducción de disparidades espaciales (remitirse a Morgan, 2002; Tomaney, 2002 para un debate sobre el tema). Esta postura, no obstante, está reñida con la mayor parte de la literatura sobre descentralización fiscal, la cual enfatiza los efectos regresivos espaciales que el traspaso de competencias pueda tener (Prud'homme, 1995:202-205).

Teniendo en cuenta estas dos posiciones contrastantes, es sorprendente que el análisis empírico de la conexión entre el traspaso de competencias y las disparidades regionales haya atraído tan poca atención (para ver la excepción, remitirse a Gil Canaleta y otros, 2004), especialmente en un período donde ambos se han establecido firmemente como tendencias. Por un lado, la divergencia, o por lo menos la discontinuidad en la tendencia convergente, entre las regiones de una gran selección de países ha sido reconocida por numerosos comentadores. La inclinación es general, comprendiendo entre

otros a China (Lu y Wang, 2002; Yao y Zhang, 2001), India (Bandyopadhyay, 2003), Estados Unidos de Norteamérica (Bernat, 2001), México (Sánchez-Reaza y Rodríguez-Pose, 2002), Brasil (Azzoni, 2001) y la mayor parte de Europa (Petrakos, 2001; Puga, 2002). Por otro lado, las iniciativas de traspaso de competencias se han transformado en algo corriente en todos estos países y algunos otros. La legitimidad en aumento de los actores regionales, junto con la descentralización de recursos y autoridad, los cuales se han vuelto sumamente oportunos políticamente para los gobiernos subnacionales y centrales por igual, ha hecho cambiar la opinión respecto del estudio acerca de qué forma de traspaso de competencia se adoptará en vez de analizar si ellas tendrán lugar o no (Rodríguez Pose y Gill, 2003). Por lo tanto, desde fines de los años 70, muchos países con sistemas de gobierno centralizado han implementado planes para transferir poderes a las regiones; y países verticalmente más dispersos han tendido a descentralizar aún más los poderes al nivel subnacional (Agnew, 2000; Keating, 1998; Loughlin, 2000).

Después de presentar dos secciones preliminares para establecer estas tendencias, en la Sección 4 exploramos las posibles conexiones entre estos dos fenómenos. Para un grupo de países que son representativos, hicimos un seguimiento de la coincidencia de la polarización económica en aumento y las iniciativas de descentralización. A pesar de que el aumento de las disparidades espaciales está impulsado por diferentes fuerzas, no son menores la disminución del crecimiento económico y la apertura de muchos de los países en estudio en el intercambio internacional (por ejemplo ver Amiti, 1999; Hanson y Harrison, 1999), existiendo una congruencia claramente marcada entre la coordinación de las iniciativas de traspaso de competencia y el alza en las disparidades regionales. Dadas las características de estos datos descriptivos, en la Sección 5 presentamos una discusión sobre los posibles mecanismos que unen a las dos tendencias. Las explicaciones extraídas sobre la capacidad de desarrollo de las regiones subnacionales, la regresión (*regressiveness*) de las iniciativas de traspaso de competencias y la naturaleza competitiva de las modernas relaciones intra-gubernamentales exponen la verosimilitud de tal conexión. En la Sección 6 concluimos que existe una asociación general entre las iniciativas de traspaso y las desigualdades en aumento.

2 LA TENDENCIA HACIA LAS DESIGUALDADES REGIONALES

Las desigualdades regionales en la mayoría de los países del mundo son estables o están en aumento. Luego de un período extendido de convergencia después de la Segunda Guerra Mundial (Barro y Sala-i-Martín, 1995; Brülhart, 1998), para un gran número de países la tendencia desde los 80 ha sido tener que presenciar ya sea una disminución en la convergencia o una reversión a la divergencia (Amiti, 1999). Documentamos este fenómeno en la Tabla 1, enumerando la varianza del logaritmo natural del producto bruto interno (PBI) per cápita para una serie de países desarrollados y en desarrollo entre 1980 y el 2000.

En la Tabla 1 se puede observar que en los últimos 20 años del siglo XX existió una tendencia general al incremento en las disparidades internacionales en todo el mundo. Diez de los once países incluidos en esta tabla, así como toda la Unión Europea, fueron testigos del aumento de las disparidades regionales durante el período en análisis. Brasil, la única excepción, experimentó una fuerte convergencia en los '80, pero esta tendencia fue revertida después de 1990. La magnitud de la misma varía substancialmente en los países en desarrollo que experimentaron los cambios más marcados. México e India mostraron las divergencias más fuertes, con aumentos en la varianza del logaritmo del PBI regional del 12,11% y 25,27% respectivamente. China, en contraste y debido a una significativa reducción de disparidades durante los '80, muestra un aumento muy débil, del 0,61%. Esta cifra, no obstante, esconde un aumento de disparidades regionales de más de un 20% durante la década del 90. Las tendencias en los países desarrollados son menos extremas, pero los aumentos en las disparidades son nuevamente evidentes, especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica y Francia, con un aumento del 8,74 y del 8,30, respectivamente, en la varianza del logaritmo del PBI –aunque comienza desde un nivel mucho más bajo de disparidad que en los países desarrollados–. En toda la Unión Europea, el período entre 1990 y 2000 fue testigo de aumentos de alrededor de un 11,25% en las desigualdades regionales.

Brasil sigue siendo la notable excepción. El nivel inicial de disparidades excedió, en 1980, las desigualdades espaciales evidenciadas por cualquier otro país dentro de la muestra durante todo el período en que se realizó el seguimiento. A pesar del aumento de las desigualdades, China liberó a Brasil de esta distinción después de 1990. China tiene aún que alcanzar el nivel de desigualdad que se evidenció durante el régimen militar brasileño a comienzos de la década del '80. El hecho de que Brasil experimentara una declinación

Tabla N° 1

Varianza del logaritmo del PBI regional (fuente: datos regionales de EUROS-TAT y las Oficinas de Estadística Nacional)

País	Años ^a			Porcentaje de variación		
	1980	1990	2000	1980-90	1990-00	1980-00
<i>Países en desarrollo</i>						
China	0.5776	0.4834	0.5811	-16.31	20.21	0.61
India	0.3518	0.3768	0.4407	7.11	16.96	25.27
México	0.3881	0.3831	0.4351	-1.29	13.57	12.11
Brazil	0.5885	0.4875	0.4940	-17.16	1.33	-16.06
<i>Países desarrollados</i>						
USA	0.1362	0.1522	0.1481	11.75	-2.69	8.74
Germany	0.1839	0.1879	0.1861	2.18	-0.96	1.20
Italy	0.2650	0.2691	0.2772	1.55	3.01	4.60
Spain	0.2067	0.1986	0.2194	-3.92	10.47	6.14
France	0.1506	0.1636	0.1631	8.63	-0.31	8.30
Greece	0.1560	0.1579	0.1581	1.22	0.13	1.35
Portugal		0.2313	0.2355		1.82	
European Union		0.2471	0.2749		11.25	

^a Datos para Europa: EU 1980-99; Grecia 1981-99; Francia 1982-99. Todos los demás están especificados.

del 17,01% de las desigualdades espaciales se debe, por lo tanto, observar a la luz de este excepcionalmente alto punto de partida, y el significado de “convergencia” bajo tales condiciones debería ser cuidadosamente considerado. En resumen, y teniendo en cuenta el caso brasileño, cada país en la muestra ha presenciado algún tipo de divergencia regional desde 1980, y esto nos proporciona nuestro primer hecho estilizado.

Existen dos características más de interés que tienen que ver con los datos en la Tabla 1. Primero, las evidentes desigualdades en el conjunto de países en desarrollo están más excedidas que en el sub-conjunto de países desarrollados. Por cierto, en la muestra aquí presentada no existe un solo caso de coincidencia parcial –el mundo en desarrollo es regionalmente más desigual que el mundo desarrollado en cualquier prudente comparación entre países y en cada año que fuese posible la muestra–. La cifra de varianza de logaritmo más baja de los países en desarrollo se registró en India, en 1980, con un 0,352, 27% más alto que la mayor cifra de los países desarrollados, registrada en Italia en 1999 –0,277–. Como resultado, la discusión de las disparidades

en el contexto de países como Brasil y México tiene aun mayor importancia. Si, por ejemplo, el traspaso de competencias contribuye a un aumento de las desigualdades, esto tiene implicaciones mayores para aquellos países en desarrollo donde las regiones más pobres tienen menos posibilidades de adaptarse a nuevas dinámicas espaciales de salarios e ingresos.

El segundo punto de interés tiene que ver con la divergencia regional más pronunciada post 1990 y que se evidenciara tanto en los países con mayor *ex ante* nivel de traspaso de competencias y en aquellos donde las iniciativas de traspaso tuvieron lugar más tarde. Brasil, China, México y España experimentaron un *modelo* de disminución de las desigualdades en la década de los '80 seguido de aumentos en los 90. India e Italia vieron una aceleración en el crecimiento de las desigualdades regionales durante las dos décadas. En contraste, Francia, Grecia, Alemania y los Estados Unidos de Norteamérica vieron una reducción en el crecimiento de las disparidades después de los 90. En cada uno de estos casos, excepto en Grecia, la reducción fue suficiente como para revertir la tendencia y dar paso a un leve aumento a la convergencia. La distinción general emergente está ligada a la intensidad y a la coordinación de las tendencias de descentralización y de traspaso. Grecia, el único Estado unitario en esta muestra, experimentó solamente un aumento moderado en las disparidades regionales. En contraste, salvo Brasil, los países con mayores niveles de traspaso de competencias fueron testigos de un aumento más importante en su brecha regional. Además, los países en donde la tendencia al traspaso ocurriera antes, experimentaron un crecimiento en las disparidades intra-nacionales durante un período más temprano. La reactivación del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica durante la presidencia de Reagan y la aprobación de las Leyes de la Regionalización francesa (Deferre) durante los años '80 estuvieron acompañadas de aumentos en los desequilibrios territoriales. El vigor del proceso de descentralización en Brasil, India y México y la transferencia de recursos a las regiones españolas y las provincias chinas durante los 90 estuvieron asociados a un aumento en las disparidades durante esta década. A pesar de que, obviamente, diferentes fuerzas modelaron la evolución de las disparidades, parece también existir una conexión entre la coordinación de las iniciativas de traspaso de competencias y descentralización y el crecimiento de las disparidades. Esta conexión se analizará con mayor detalle en la Sección 4.

En resumen, existe una tendencia común y general hacia la divergencia o la discontinuidad de la convergencia intra-nacional a nivel mundial. No intentamos en este trabajo tratar las complejidades de este área de investigación, pero sí meramente establecer este hecho. Es más, nuestra in-

tención no es ciertamente sugerir que el traspaso de competencias sea el único empuje de estas tendencias. Podría ser, a lo mejor, uno de los tantos impulsos, y las discusiones que involucran a la integración económica europea y norteamericana (Amiti, 1999; Hanson y Harrison, 1999; Scott, 1999), el comercio global, los mercados de capital a largo plazo, la disminución económica y el *race to the bottom* remarcan la pléthora de diferentes fuerzas que influyen sobre la disparidad espacial de los ingresos. No obstante, la posibilidad de factores institucionales tendría una amplia relación con los esquemas y actividades económico-espaciales y no debería ser dejada de lado (Rodríguez Pose, 1998; Scott, 1999; Storper, 1995).

3 LA TENDENCIA AL TRASPASO DE COMPETENCIAS

Junto con la tendencia de las desigualdades regionales, en los países ha existido una corriente igualmente dominante de traspasar los recursos y la autoridad desde el nivel de los gobiernos nacionales al de los subnacionales. Desde mediados de los '70, esta tendencia se puede conceptualizar como dos movimientos simultáneos: la introducción del traspaso de competencias a los países que previamente habían empleado estructuras de gobierno sumamente centralistas, y la descentralización similar en aquellos donde las regiones ya gozaban de un cierto grado de autonomía. Con respecto al primer grupo, en Europa las tendencias centralistas que prevalecieron en el continente hasta los '70 se habían revertido. Bélgica se transformó en un Estado federal a comienzos de los '90, Italia está actualmente moviéndose en esa dirección y, ciertas regiones en España disfrutan de más poderes que los Estados en las federaciones. El Reino Unido y Polonia dieron significativos pasos para traspasar autoridad y recursos en sus respectivas regiones, e inclusive Francia, tradicionalmente centralista, introdujo medidas limitadas hacia una mayor regionalización, con Córcega en el centro de un casi perenne debate sobre el otorgamiento de una autonomía regional intensificada (Loughlin, 2001). Si consideramos la población de los países con un cierto grado de traspaso de competencias, el 87% del total de la Unión Europea está incluido.

Fuera de la Unión Europea esta tendencia es aún más marcada. La fuerza del traspaso de competencias ha sido tan extrema en algunas áreas que dio lugar a la emergencia de Estados nacionales distintos, los cuales no son más grandes en tamaño que muchas regiones. Por ejemplo, el colapso de la Unión Soviética resultó en la emergencia de quince nuevos Estados nacionales. Las repúblicas Checa y Eslovaquia fueron creadas sin conflictos

sobre la base de Checoslovaquia, y – hasta ahora– cinco Estados han surgido de Yugoslavia, tan destruida por la guerra. Fuera de Europa, se evidencia una situación similar. Después de un largo enfrentamiento de guerrillas, Eritrea logró independizarse de Etiopía, y la ocupación de Indonesia de Timor del Este también llegó a su fin.

En otros casos, a pesar de que el proceso no ha resultado en una rotunda independencia, la misma se hace evidente por medio de transformaciones políticas y constitucionales. Indonesia nuevamente fue representativa de esta tendencia cuando, en 1999, aprobó leyes que habían sido diseñadas para reforzar la autonomía de los niveles de gobiernos subnacionales después de la sostenida presión separatista ejercida por las regiones constituyentes (Aspinall y Berger, 2001; Booth, 2003). En China, donde el gobierno central ha mantenido tradicionalmente un ajustado reinado sobre la autonomía gubernamental regional, las movilizaciones hacia una *marketisation* y liberación han suministrado la lógica, y el déficit del gobierno central el incentivo, para una descentralización fiscal general (Ma, 1996: 5).

La tendencia tampoco es confiable en los Estados previamente centralizados. En América latina, en México y Brasil –países que por largo tiempo han sido federalistas “en teoría”–, el resurgimiento de la democracia ha llevado a significativos cambios políticos y fiscales que involucran a los gobiernos subnacionales. En México estos cambios que resultaron en una representación mucho más democrática para los intereses regionales y propiciaron sustanciales movimientos hacia un incremento de la flexibilidad, la autonomía y la independencia financiera de los sus Estados (Ward y Rodríguez, 1999:28). En Brasil, después de la aprobación de la Constitución brasileña de 1988, la influencia política de los Estados aumentó muy significativamente (Coutinho, 1996:7).

Se puede percibir una evolución similar en la India y en los Estados Unidos de Norteamérica, ambas democracias federales que hoy favorecen una mayor redistribución de la autoridad y/o los recursos a sus respectivos Estados. En la India la reacción a las acusaciones de elitismo gubernamental nacional y la existencia de la clase controladora durante los años '70 dieron lugar a movimientos progresivos al fortalecimiento de la autoridad y las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales (Sharma, 1999). Más recientemente, la comprensión de que el gobierno central había luchado para controlar sus propios gastos y déficit trajo un sutil pero continuo traslado de responsabilidades a los Estados, asociado con el impulso hacia una mayor *marketisation* y liberalización (Rao, 1997). En los Estados Unidos de Norteamérica, la desilusión con las políticas centrales en los años '70, después

de la Guerra de Vietnam, coincidió con el alza del déficit central y armó el escenario para un aumento políticamente popular en la legitimidad y la autoridad de los Estados que se adecuaban bien al gobierno central (Donahue, 1997).

En resumen, la tendencia de traspaso de competencias es un fenómeno muy generalizado. Existen evidencias de algunas formas de descentralización en un gran número de países desarrollados y en desarrollo a lo largo de Estados unitarios y federales y en naciones ricas y pobres. La profundidad y la amplitud de la tendencia nos permiten establecer la propensión generalizada al traspaso de competencias como nuestro segundo hecho estilizado.

4 LA UNIÓN ENTRE LA DIVERGENCIA REGIONAL Y EL TRASPASO DE COMPETENCIAS

En esta sección traemos a colación los dos hechos estilizados y presentamos un análisis descriptivo de las aparentes coincidencias entre las desigualdades crecientes y los movimientos hacia el traspaso de competencias. Hacemos referencia a seis países de estudio: Brasil, China, India, México, España y los Estados Unidos de Norteamérica. La elección de estos países refleja un esfuerzo por atraer a una gran proporción de la población global –47,3% de la población del mundo habitó estos países en 2001– y también por incluir representantes del mundo desarrollado y en desarrollo, de los recientemente Estados federales descentralizados y de los ya establecidos, de los países donde la descentralización ha sido impulsada desde el gobierno central y de otros donde las regiones mismas han tomado la iniciativa. Además, la elección de casos está restringida por la disponibilidad de datos, ya que la serie cronológica de los datos del PBI regional en muchos países del mundo o no existen o no son confiables.

Antes de continuar, es conveniente analizar más detalladamente lo que se quiere decir con la expresión “traspaso de competencia”. Primero, “traspaso de competencias” no sólo refleja la derivación de los recursos desde los gobiernos centrales hacia los regionales (Rodríguez Pose y Gill, 2003). El mismo puede asumir diferentes formas que van desde la descentralización de poder y legitimidad hasta una mera delegación de responsabilidades y obligaciones financieras. En segundo lugar, no debe sorprendernos que las combinaciones de negociaciones políticas que se utilizan para lograr estas diferentes formas de traspaso varíen sustancialmente. En cierta manera, es una equivocación hablar de “traspaso” *per se*, ya que posiblemente tanto su naturaleza como su sustancia sean significativamente diferentes de un caso a otro. No obstante, la generalización es algo necesario debido

a que es imperativo buscar el denominador común en estos procesos con el fin de facilitar cualquier tipo de análisis general. A pesar de que el gasto gubernamental regional como proporción del gasto público total de ningún modo es una perfecta correlación del “traspaso”, es probable que sea el mejor indicador cuantitativo disponible a través de los métodos de investigación secundarios. Estos datos han sido a menudo criticados porque fallan en comunicar el grado de autonomía de gasto local de los gobiernos subnacionales, en distinguir entre las fuentes de ingresos con o sin impuestos, y en dar a conocer qué proporción de las transferencias intergubernamentales son condicionales o discretionales (Ebel y Yilmaz, 2002:6-7). Sin embargo, no existe una alternativa confiable para realizar los análisis de los gastos públicos subnacionales. Dadas estas dificultades, los gráficos que se presentan en este trabajo incluyen no solamente los datos de gastos regionales del Fondo Monetario Internacional sino también un comentario de los movimientos cualitativos hacia el “traspaso”, el cual en muchos casos puede estar directamente relacionado con las cifras fiscales en sí mismas. El objetivo es captar parte de la política de traspaso de competencias y los desarrollos legislativos que no puedan ser contabilizados por los indicadores fiscales solamente.

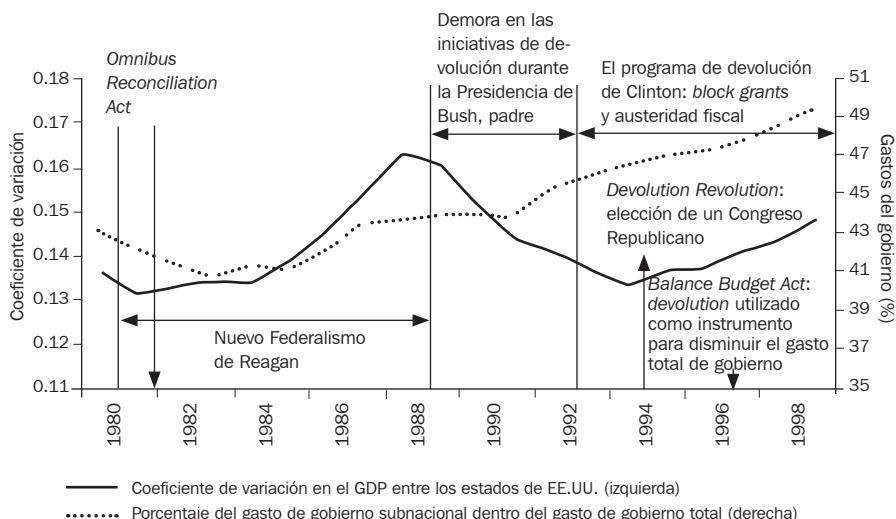
Por consiguiente, en cada Figura, las líneas de puntos en la escala sobre el lado derecho representan la parte de gastos del gobierno subnacional en relación con el desembolso público nacional total (esto incluye los gastos de gobierno regional así como locales en los casos de Brasil, México, España y los Estados Unidos de Norteamérica), y las líneas continuas en la escala del lado izquierdo representan el logaritmo de la varianza del PBI regional en el país en cuestión.

Como se puede ver en la Figura 1, la evolución de las desigualdades entre los Estados norteamericanos ha sido sumamente cíclica. Desde 1980 hasta 1999, no obstante, se evidencia un aumento en el nivel de la desigualdad (ver también la Tabla 1). Este aumento coincide con el desarrollo de los traspasos de competencias fiscales y cualitativas. Ese período ha sido de substancial descentralización de la autoridad gubernamental central, ilustrado por varias alteraciones legislativas importantes. Promovida con las iniciativas del Nuevo Federalismo del presidente Nixon, la interpretación del presidente Reagan del gobierno federal como “parte del problema” llevó a que se estableciera una agenda de medidas dirigidas a reducir los programas federales de Seguridad Social (*Social Security*), Medicare y Medicaid. En esta etapa, la oposición de un Congreso controlado por los demócratas impidió la transferencia generalizada de Medicare y Medicaid a los Estados. Pero, en 1981, la “revolución federalista” del presidente Reagan incluyó la transformación de 534

categorical grants¹ existentes, que podían modificarse de acuerdo con la situación financiera de los Estados, en nueve block grants² que eran fijos e incluían algunos componentes progresivos (acerca del *Omnibus Reconciliation Act* (Donahue, 1997:29). Como resultado, se entregó a los Estados un control más libre de sus propias finanzas, y la divergencia subsiguiente del producto interno del Estado refleja, entre otras cosas, la relativa ventaja de los Estados más ricos con este nuevo acuerdo así como el alto crecimiento económico de los últimos años de la presidencia de Reagan.

Figura N° 1

Desigualdades norteamericanas y los gastos del gobierno subnacional



La crisis económica que dominó la presidencia de George Bush sirvió para verificar las desigualdades emergentes entre los Estados. Su presidencia fue también un período de relativa calma con respecto a las iniciativas del traspaso de competencias. Bajo la administración del presidente Clinton hubo un retorno al dinamismo económico acoplado con otros movimientos hacia la descentralización, teniendo especialmente en cuenta que la elección en 1994 con un Congreso con mayoría de republicanos estuvo seguida de un resurgimiento de las disparidades regionales. Este período, a veces conocido como *devolution revolution* (revolución de traspaso de competencias) (Cho y Wright, 2001; Soss y otros, 2001) estuvo dominado por el objetivo de devolver

a los Estados la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros con la introducción de *block grants* destinados al sistema de Asistencia Social, el cuidado infantil y otros servicios sociales. La legislación en esta dirección, que culminó con la aprobación del Balance Budget Act en 1997, estuvo dirigida a la eliminación del déficit del presupuesto del año 2002, fundamentalmente con la reducción de los pagos de Medicare a los proveedores y, por consiguiente, con un aumento menor del desembolso federal en salud. Esto tuvo un efecto negativo en los Estados más pobres, especialmente como resultado de una reducción progresiva de ecualización de la ayuda fiscal intergubernamental federal. De ahí que la correlación positiva entre el crecimiento de las desigualdades, el aumento de la autonomía regional y la financiación, en este período, pueda tener un efecto colateral en la *devolution revolution*.

La renovación del proceso de descentralización mexicano comienza con la crisis de la deuda de 1982. La agitación económica y política que siguió inspiró una desilusión política del país con el elegido Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde la crisis, los sucesivos presidentes del PRI trataron de reformar el sistema desde adentro con el fin de reestablecer la legitimidad presidencial (Shirk, 1999) y responder a las demandas de una mayor descentralización política y fiscal. El presidente De la Madrid (1982-88) dio los primeros pasos para transferir los poderes a las autoridades locales. Sin embargo, debido a la falta de recursos concomitantes en este nivel, estos poderes estuvieron a menudo subsumidos por las jurisdicciones de gobiernos regionales de niveles más altos (Nickson, 1995). Durante la presidencia de Salinas de Gortari (1988-94) se presenció un dramático incremento en el gasto subnacional. Los programas tales como “National Solidarity Programme” (Programa Nacional de Solaridad-PRONASOL) –un intento de apaciguar los llamados generalizados a una participación política más cercana en los niveles municipales y estatales (Ward y Rodríguez 1999)– tuvieron un destacado papel en el proceso. Pero quizás la contribución más importante para el traspaso en la presidencia de Salinas tuvo lugar en la arena política, con el reconocimiento por vez primera de la victoria de un candidato de la oposición en la *state election*³. La elección de Ernesto Ruffo en 1989 como gobernador de Baja California fue rápidamente seguida por las victorias de la oposición en Chihuahua y en otros lugares, y se logró que los gobernadores de la oposición fueran campeones de la descentralización (Shirk, 1999).

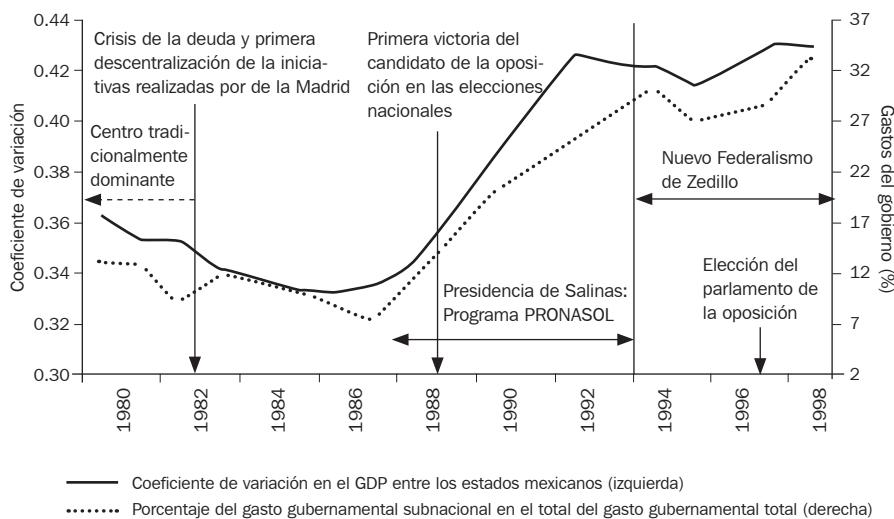
El último año de la presidencia de Salinas significó una pausa en el proceso de traspaso, el cual terminó con la llegada de Ernesto Zedillo al poder en diciembre de 1994. A continuación de lo que luego se definió como la agenda del “Nuevo Federalismo”, se llamó a un *forum* entre parti-

dos sobre las relaciones interestatales en Guadalajara en 1995 (Ward y Rodríguez, 1999). Este forum propuso el traspaso generalizado de fondos, así como también de las responsabilidades en diversas áreas tales como el área judicial, la corrupción y la desigualdad de ingresos, seguido por la reanudación de una tendencia hacia un mayor desembolso por parte del gobierno subnacional especialmente después de la elección, en 1997, de un Parlamento dominado por la oposición. La elección en 2000 de Vicente Fox como presidente –quien fuera gobernador de Guanajuato y el primer presidente que no pertenecía al PRI desde los años 20– solamente acentuó la tendencia de descentralización.

Como se observa en la Figura 2, en México este impulso hacia el traspaso coincidió con un aumento en la magnitud de las disparidades regionales. Solamente cuatro años después de la crisis de la deuda y dos luego de que los primeros pasos hacia la descentralización fueran tomados, las desigualdades –que en 1986 alcanzaron el nivel más bajo desde que comenzaran los registros– empezaron a aumentar. El crecimiento de las desigualdades regionales desde ese momento ha sido análoga al del gasto gubernamental subnacional. La confusión al final de la presidencia de Salinas y a comienzos de la de Zedillo también estuvo representada en una interrupción momentaria, en el aumento del gasto y de las desigualdades subnacionales.

Figura N° 2

Desigualdad mexicana y desembolso gubernamental subnacional

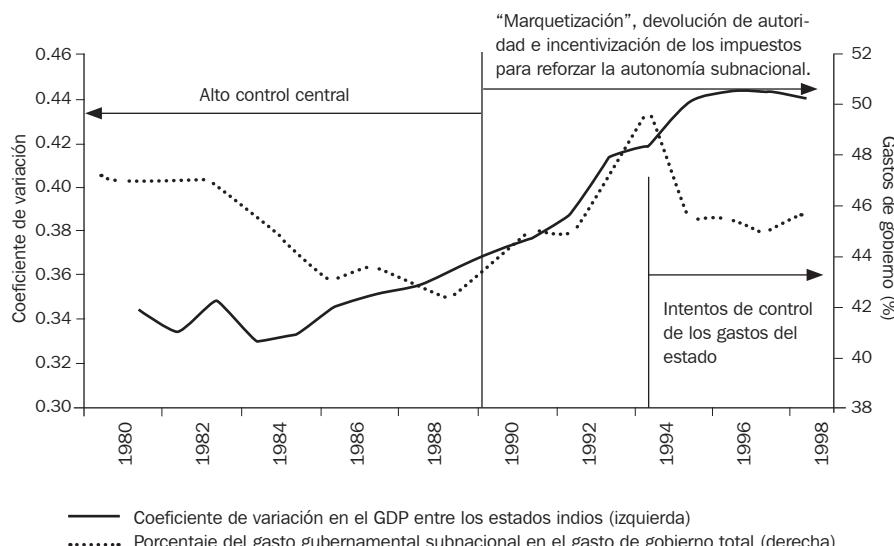


El incremento en las desigualdades regionales puede estar relacionado con factores que tienen muy poco que ver con la tendencia del traspaso, tales como la liberación de la economía mexicana y la integración económica en el “North American Free Trade Agreement” (NAFTA) (Sánchez Reaza y Rodríguez Pose, 2002). Debe tenerse en cuenta que la descentralización mexicana se ha caracterizado por la incapacidad de cubrir con los fondos devueltos las responsabilidades adicionales que caen sobre los Estados y municipalidades (Ward y Rodríguez, 1999). No es sorprendente encontrar como resultado que las desigualdades regionales también aumentaron dramáticamente durante el período, mientras que los Estados más ricos tendieron a pasarlo mejor bajo las restricciones de un apretado presupuesto.

En la India, a pesar de haber tenido una baja variación en el desembolso del gobierno subnacional, la evolución del gasto regional y local y el crecimiento de las disparidades regionales también muestran una coincidencia temporal marcada (Figura 3). Desde 1980 hasta 1988, el desembolso subnacional apenas descendió y las desigualdades regionales permanecieron más o menos estables. En 1991, los impuestos fiscales y el sistema de financiación fiscal sufrieron reformas muy amplias.

Figura N° 3

Desigualdad india y el gasto gubernamental subnacional



Los esfuerzos por mejorar la taza de recaudación de impuestos a través del incentivo de sus principios y el hecho de permitir a los Estados que retengan un mayor porcentaje de sus propios impuestos, así como cambiar los impuestos a las ventas y eliminar obligaciones sobre IVA, condujeron a un marcado aumento del gasto subnacional.

Es más, la liberación de los gobiernos locales de las influencias del Estado regional y nacional alentó el desarrollo del gobierno descentralizado. El aumento en el gasto subnacional coincidió con un incremento de las desigualdades regionales. Tal cambio puede estar relacionado con la tendencia creciente de las administraciones de la India a acudir a las iniciativas de *marketization* diseñadas para promocionar la competición de industrias a través de sus Estados en vez de promover solamente la descentralización administrativa y fiscal (Bandyopadhyay, 2003). Sin embargo, dado que estos últimos cambios enfatizaban la autonomía subnacional sobre cualquier otro rol de redistribución central, y por las grandes diferencias en el desarrollo económico entre los Estados indios, algunos autores han argumentado que el proceso de descentralización ha dificultado la capacidad de competir de los Estados más pobres y más pequeños en lo que se refiere a estrategias de administración pública o de desarrollo (ver Rao y Singh, 2001) y que esto contribuyó al surgimiento en las desigualdades regionales en toda la India a fines de los '80 y comienzos de los '90. Este argumento se refuerza por el hecho de que las disparidades regionales en la India se estabilizaron una vez que los niveles de gastos subnacionales fueran reducidos en la segunda mitad de los '90 (Figura 3).

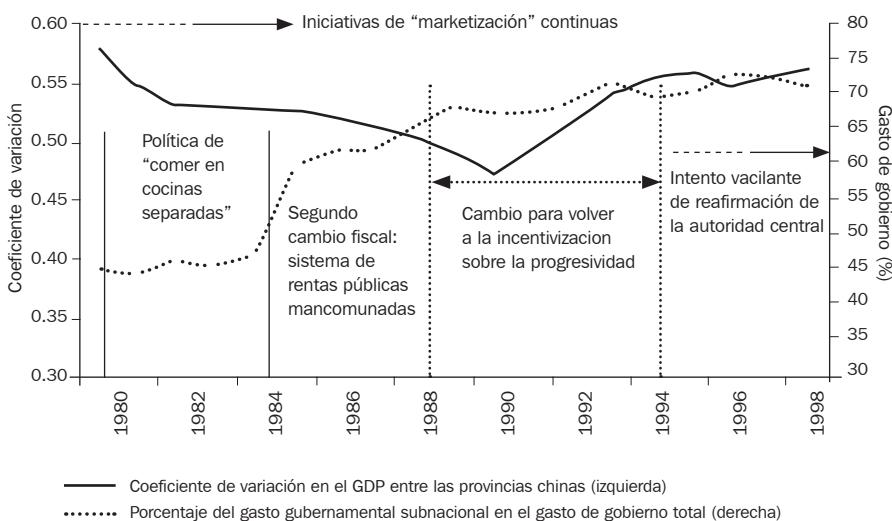
En China, la tendencia al desembolso subnacional ha sido marcada por un consistente aumento desde 1980. Este aumento fue impulsado por las iniciativas de *marketization* que refuerzan un rol disminuido para el gobierno central junto con programas para incentivar los impuestos diseñados para promover políticas de impuestos innovadoras a nivel provincial y local. Al mismo tiempo, en China las desigualdades han variado significativamente, disminuyendo desde 1980 hasta 1990 y luego aumentando nuevamente a niveles similares durante la siguiente década (Figura 4). Diferentes cambios en el sistema fiscal durante el período podrían inferirse de alguna forma para explicar esta fluctuación. En 1980 se introdujo un sistema conocido como *eat in separate kitchens*⁴ que hizo que las provincias fueran parcialmente dependientes de su propia recaudación de impuestos por primera vez. Con este nuevo sistema a las provincias más ricas les fue bien ya que pudieron acrecentar sus esfuerzos para aplicar impuestos de forma más sustancial. En ese momento, no obstante, casi un 80% de toda la recaudación de impuestos

fue distribuido por el gobierno central y por lo tanto el efecto regresivo fue marginal (Bahl, 1999). En 1985 el sistema fue revisado y se otorgó un rol mayor a las provincias pero con un sistema más progresivo.

Esta vez las provincias mancomunarían sus rentas públicas y luego las redistribuirían entre ellas, siendo las regiones más ricas contribuidoras netas y las más pobres beneficiarias netas (Ma, 1996). Junto con estos cambios el rol del gobierno central se fue reduciendo continuamente.

Figura N° 4

Desigualdad china y gasto gubernamental subnacional



Sin embargo, alrededor de 1988, las provincias se habían decepcionado con el nuevo sistema. Las más ricas perdieron el incentivo de recaudar los impuestos y las más pobres gastaron más de lo que podían sabiendo que estarían respaldadas por las reservas mancomunadas centrales. Por lo tanto, el período de 1988 a 1994 presenció algunos cambios importantes. Primero, el efecto progresivo de las transferencias se redujo en favor de los principios de incentivación, principalmente a comienzos de los '80, pero esta vez con un rol mucho más absoluto para las regiones. Segundo, la fórmula tradicional basada en las transferencias fiscales del centro a la provincia se disolvió dando gradualmente lugar a la negociación basada en los contratos

que tendían a favorecer a las regiones más ricas, las cuales tenían más para ofrecer a un centro que continuaba endeudándose (Ping, 2000). Y, en tercer lugar, el rol del gobierno central en muchos aspectos relacionados con la administración pública retrocedió significativamente. El índice del gasto de gobierno para el PBI cayó de un 30% en 1978 a menos de un 15% en 1991; la proporción de las rentas públicas del gobierno central con respecto a la renta pública total del gobierno disminuyó de un 40% en 1984 a un 23%, aproximadamente, en 1993, y, como se ve en la Figura 4, el gasto central como una proporción del total del gasto del gobierno fue también bajo todo el tiempo. Estos factores, considerados en conjunto, suministraron perfectas condiciones para una competición sin trabas entre las provincias. El aumento en las desigualdades regionales desde 1990 en adelante probablemente refleja el direccionamiento de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) hacia ciertas áreas asignadas, así como también a las luchas internas basadas en la negociación por fondos públicos. Ambas luchas favorecieron a las provincias costeras más ricas cuya capacidad administrativa y financiera para competir pesó mucho más que las capacidades de las provincias más pobres del interior (Lu y Wang, 2002). Por consiguiente, la realidad en China, ilustrada en la Figura 4, trasmite más significativamente la caída del nivel legal, financiero y administrativo del centro sobre las regiones durante todo el período. Tan pronto como las condiciones competitivas pudieron afianzarse entre las provincias y la autoridad central se traspasaba las desigualdades evidentes durante los años 90 comenzaron aemerger.

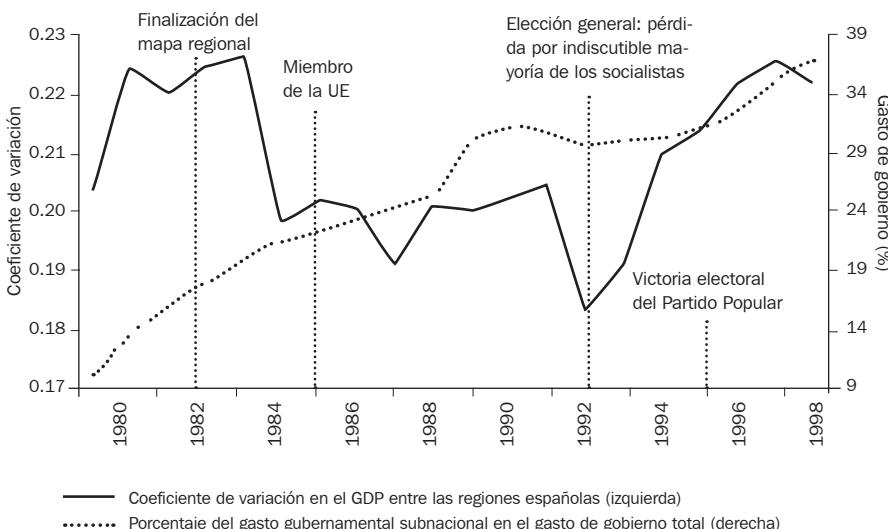
En España, el proceso de regionalización comenzó con la restauración de la democracia después de la muerte del general Franco e inclusive antes de la aprobación de la Constitución de 1978. En septiembre de 1978, el Generalato –gobierno regional de Cataluña–, que había disfrutado un breve período de autonomía regional durante la Segunda República Española de los años '30, fue reestablecido. Entre 1978 y 1981, las Instituciones Regionales fueron sucesivamente reestablecidas o creadas en el país Vasco, Galicia y Andalucía. Sin embargo, el proceso realmente comenzó en 1982, durante el período cercano al colapso del gobierno de la Unión del Centro Democrático (UCD) y con la elección del primer gobierno socialista con una mayoría absoluta (Hopkin, 1999). En ese año, en la mayoría de las restantes regiones españolas se aprobaron las leyes de autonomía, y a comienzos de 1983 se concluyó con el primer estado de traspaso de competencias, en el cual se incluyó la definición de las regiones y la aprobación de la autonomía regional. Entre 1983 y 1985 el proceso de traspaso de competencias continuó con una significativa transferencia de poderes y autoridad a las regiones. La cantidad

de transferencias a las regiones aprobadas por el gobierno central aumentó de un total de 7 en 1978, y 19 en 1979, a 253 en 1983 y 204 en 1984⁵. En esta etapa, y con la excepción de las regiones de Navarra y el país Vasco –las cuales, en contraste con las restantes regiones de España, tienen sus propias instituciones fiscales independientes–, la mayoría de las transferencias fue de poderes más que de recursos. Como se observa en la Figura 5, las transferencias de recursos tomaron una trayectoria más gradual durante la segunda mitad de los '80, un factor que podría haber contribuido a una relativa estabilidad de las disparidades regionales durante este período.

La resistencia del proceso de traspaso de competencias decayó en el cambio de década, con pocas transferencias de poderes y/o recursos a las regiones. Se aprobaron solamente seis transferencias de poderes en 1988 y en 1991, la cantidad más baja desde el comienzo del proceso⁶.

Figura N° 5

Desigualdad española y gasto gubernamental subnacional



El crecimiento del gasto gubernamental subnacional también quedó paralizado, y la combinación de éste con los efectos de la disminución en el ciclo económico se reflejó en una reducción de corta vida en las desigualdades

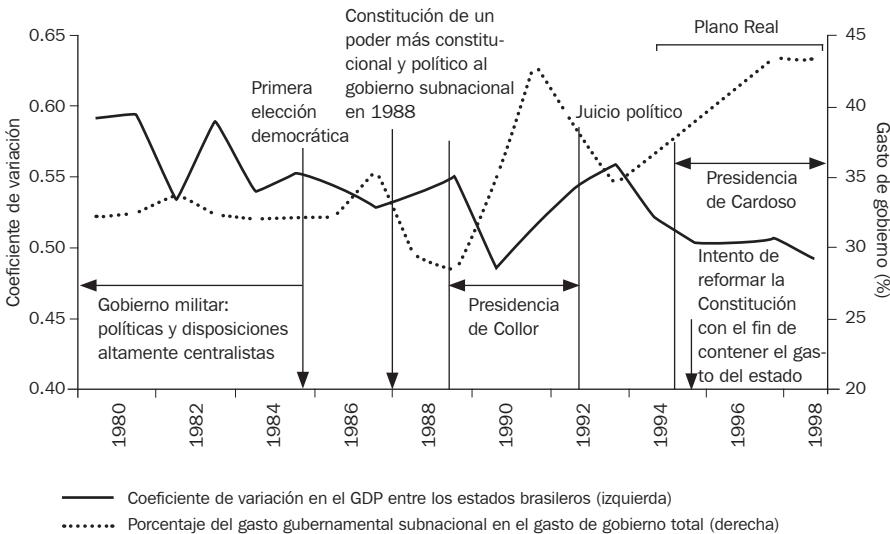
regionales (Figura 5). Las elecciones de 1993 representaron una nueva línea divisoria para el traspaso de competencias en España. La pérdida de una mayoría absoluta en el Parlamento significó que el Partido Socialista tuviera que gobernar con el apoyo implícito de los moderados nacionalistas catalanes. El “precio” de este apoyo fue una renovación repentina del empuje de la autonomía y del traspaso en los años siguientes. Las transferencias a las regiones se elevaron a 169 en 1995, y las regiones españolas aseguraron la administración de un 15% de los impuestos sobre la renta recaudados en su territorio (Castells, 2001). El fracaso del Partido Popular de derecha en cuanto a ganar una mayoría total en la elección de 1996 significó que el apoyo de los nacionalistas moderados catalanes fuera, una vez más, esencial. Transferencias complementarias a las regiones sobrevinieron como un resultado, incluyendo una transferencia del 33% de los impuestos sobre las rentas recaudados en cada región. El proceso finalizó a comienzos de 2002 con la transferencia del control sobre la educación y la salud a todas aquellas regiones españolas que previamente no habían controlado esos sectores, haciendo de España el Estado más descentralizado en términos de gasto del gobierno regional en Europa occidental. La rápida transferencia de recursos a las regiones, y especialmente la transferencia de grandes alícuotas de ingresos por impuestos a las rentas recaudados en las regiones durante la segunda mitad de los años 90, coincidieron con un aumento rápido en las desigualdades regionales (Figura 5).

Brasil representa la excepción principal en la unión entre el traspaso de competencias y la evolución de las desigualdades regionales. País tradicionalmente bastante descentralizado, durante el régimen militar Brasil experimentó un proceso de centralización política y fiscal (Shah, 1991). El regreso a la democracia en 1985 marcó una reversión en la tendencia, aprobándose la Constitución de 1988 en un clima de reacción a los veinte años de centralización (Mora y Varsano, 2001:2). La importante autonomía fiscal consagrada en la Constitución, la falta de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno y la ausencia también de un conjunto de responsabilidades claramente definidas que tienen que ver con el gasto público resultó en un dramático aumento de los gastos subnacionales (Teixeira Lemgruber, 1997) (Figura 6). Después de una demora de aproximadamente un año, las desigualdades entre los Estados brasileños también comenzaron a aumentar; debido a que los que poseían más influencias hacían *lobby* con el gobierno central para conseguir fondos más efectivamente, ellos pudieron tomar más deudas y fueron ayudados por el gobierno federal (Mora y Varsano, 2001). En estas condiciones cada vez más volátiles, la elección de Fernando

Henrique Cardoso como presidente llevó a que los esfuerzos estuvieran dirigidos a refrenar los gastos de los Estados.

Figura N° 6

Desigualdad brasileña y gasto del gobierno subnacional



Estos esfuerzos eran dobles. Por un lado, el paquete macroeconómico conocido como El Plano Real trajo algunos años de estabilidad económica. Por otro, en 1995 se propuso una enmienda constitucional con el fin de revertir en parte la descentralización promovida por la Constitución e incrementar los ingresos fiscales en todo el país. Estas medidas, no obstante, no han podido frenar el crecimiento del gasto subnacional, el cual ha aumentado abruptamente a partir de mediados de los años '90 (Figura 6). El aumento en el gasto del Estado está directamente relacionado con la dependencia de la estabilidad del gobierno en una mirada de partidos, a menudo con intereses locales sumamente inamovibles y con el aumento de las luchas de licitaciones entre los Estados brasileños para atraer IED a sus territorios, especialmente en el sector automotor (Rodríguez Pose y Arbix, 2001). El efecto de estas licitaciones o luchas fiscales ha sido un crecimiento súbito en el gasto, en la reducción de los ingresos por impuestos y, consecuentemente,

en la espiral de deuda del Estado. Los Estados menos desarrollados han sido más afectados por estos desarrollos ya que “no pueden proveer los servicios y las obras públicas necesarias para atraer las inversiones privadas” (Mora y Varsano, 2001:13). Este proceso estuvo acompañado –como en otros casos nacionales– por un incremento en las disparidades regionales. Las desigualdades regionales en Brasil durante la segunda mitad de los años '90 permanecieron relativamente estables e inclusive declinaron un poco (Figura 6). Este factor se puede explicar con la existencia en dicho país de un sistema de transferencia fiscal bastante desarrollado, el cual garantiza a los Estados más pobres del norte, noreste y oeste del país, un porcentaje más grande de impuestos a las rentas y a la industria (Teixeira Lembruger, 2002).

En esta sección hemos revisado la coincidencia entre la tendencia de traspaso de competencias y las desigualdades espaciales en aumento en los países en estudio. En cinco de los seis casos la correlación es bastante fuerte. Por ejemplo, la coincidencia entre el aumento del gasto subnacional mexicano y el aumento de las desigualdades, o la correlación entre las iniciativas chinas de traspasar la responsabilidad durante los años '90 y las subsiguientes desigualdades en aumento ejemplifican la aparente relación temporal entre los dos factores del análisis. En una nota aleccionadora, esta sección puede ser considerada por haber establecido solamente una unión temporal –y no causal– entre los dos fenómenos. Como consecuencia, la relación opuesta –es decir, el traspaso de competencias como una respuesta al desigual desarrollo en vez de un estímulo a él– también se podría haber previsto. No obstante, esta relación opuesta a lo causal (countercausal) parece ser menos posible a partir de la evidencia presentada en las figuras, ya que los períodos de uno a tres años a menudo se observan entre significativas acciones de políticas, o cambios en el gasto subnacional o cambios en las desigualdades regionales. La posibilidad de que las desigualdades de los ingresos en si mismos están en la raíz de los esfuerzos de traspaso de competencias, si bien están presentes en algunas de las figuras, es menos sistemático. El examen estadístico, más allá del objetivo de este trabajo, podría, sin embargo, ser solicitado para establecer con firmeza una unión causal. Como resultado, es en virtud de la fortaleza de estas observaciones que procedemos, en la próxima sección, a examinar las posibles razones detrás de tal relación temporal.

5 EL ROL DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS EN LA GEOGRAFÍA EMERGENTE DE DISPARIDADES

La muy difundida investigación económica y geográfica se ha inclinado a remarcar la tendencia básica de la aglomeración de ciertos niveles espaciales entre varios actores. Desde Marshall y Losch, pasando por la investigación de Myrdal y Perroux, e inclusive el trabajo de Krugman y Storper, las aglomeraciones locales y regionales se han transformado en fuerzas muy bien reconocidas de economías y panoramas sociales muy desparejos. Las razones para marcar las diferencias de la economía espacial son variadas, abarcando diversos conceptos tales como la hipótesis de “atmósferas”, el modelo de causaciones acumulativas, el concepto de redes enraizadas socialmente y las nuevas variables de geografía económica de costos de transacción e integración económica. Dadas estas razones acumuladas por la emergencia de regiones y localidades más fuertes y más débiles, el rol del traspaso de competencia en la determinación de las disparidades espaciales es necesariamente subsidiario. No obstante, el traspaso de competencia puede desempeñar un papel que permita que las desigualdades se desarrolle. Hasta el punto que las políticas del sector público tengan influencia sobre la operación de las fuerzas del mercado, la estructura del poder vertical de gobernanza dentro de un país tiene un efecto igualmente penetrante. Es más, como en el caso con todas las políticas públicas, las elecciones implícitas y las prioridades que están en la base se mueven hacia y se alejan del traspaso de competencias. En esta sección exponemos la naturaleza de estas elecciones y prioridades. Sostenemos que el traspaso de competencias del poder comprende un rol re-distributivo del gobierno a favor de la operación de mercado, el cual, en un contexto espacial, probablemente sea injusto.

Esta sección está estructurada alrededor de dos formas en las que el traspaso de competencias provee las condiciones para la emergencia y la persistencia de las desigualdades regionales. En la Sección 5.1 discutimos la contribución fiscal del traspaso de competencias a la injusticia latente y a menudo evidenciada por las unidades subnacionales, así como los efectos fiscales injustos sistémicos que el traspaso de competencias, a través de la autorización de regiones altamente heterogéneas, tiene en la promoción de futuras desigualdades. En la sección 5.2 nos enfocamos en las implicaciones de eficiencia del traspaso de competencias para las regiones sumamente diferentes. A raíz de una descentralización de poder y recursos, las regiones más ricas tienen una ventaja tanto de capacidad institucional como económica con la cual capitalizar la autonomía que trae el traspaso de competencias.

5.1. EL IMPACTO FISCAL DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS

Las desigualdades fiscales engendradas por iniciativas de traspaso de competencias toman formas estáticas y dinámicas. En un contexto estático, el traspaso acentúa la autonomía de las regiones y, dada la diversidad de las bases de los impuestos y las responsabilidades de la asistencia social en las diferentes regiones, una contracción de transferencias posiblemente haga menos progresivo el gasto del gobierno actual en el nivel subnacional. Reduciendo el rol de igualdad del gobierno central a través de las regiones, las desigualdades latentes entre ellos toman una mayor importancia en la determinación de los presupuestos regionales. Los argumentos a favor del traspaso de competencias señalan el efecto de incentivación de la apropiación de los impuestos a niveles regionales. Donde las regiones pueden gastar más de los impuestos que recaudan, entonces la eficiencia de los impuestos aumenta y, es más, las regiones rezagadas tendrán un incentivo más fuerte para aplicar los impuestos efectivamente, de manera tal de no quedar detrás de otras regiones. Por lo tanto, una contracción en las transferencias gubernamentales puede ser progresiva para la nación como un todo. Pero este argumento falla en dos puntos. Más obviamente, las limitaciones mecánicas asociadas con regiones más pobres limitan su base imponible impositiva y el alcance hasta el cual ellos puedan hacer un mayor esfuerzo fiscal sin generar la migración. Más sutilmente, con referencia a lograr un mayor esfuerzo fiscal, las “transferencias que son adecuadamente diseñadas pueden lograr este objetivo aun si ellas financian un 90% de los gastos locales. Las transferencias pobremente diseñadas no lo lograrán, aunque financien solamente el 10% de los gastos” (Bird y Smart, 2002:899).

La incidencia es que el nivel absoluto del gobierno central que financia en el nivel local es menos importante que lograr, mediante esquemas de incentivación cuidadosamente diseñados, una igualdad entre el esfuerzo marginal y el gasto marginal al nivel local. Sin embargo, el nivel absoluto es importante en la determinación del nivel de gasto absoluto dadas las restricciones automáticas más ajustadas que son evidentes en localidades más pobres (Prud'homme, 1995:203). Podemos concluir, por lo tanto, que la contracción de la financiación central y el énfasis que la acompaña en la autonomía de gobierno regional posiblemente promuevan las desigualdades espaciales. Donde la regresión entre las regiones ya exista, ésta será ampliada, y donde el gasto progresivo haya sido logrado a través de la asignación de transferencias, esta distribución es muy posible que se diluya. Además, cualquier justificación para el retiro del apoyo del gobierno central para aumentar el esfuerzo de aplicar impuestos es muy probable que se coloque

en el lugar equivocado, ya que tales objetivos pueden ser logrados más rápidamente a través del estímulo que con las reducciones absolutas en la financiación. Por cierto, tales justificaciones pueden simplemente estar escondiendo el deseo del gobierno central de reducir los desembolsos y las responsabilidades.

Estas consideraciones teóricas se reflejan empíricamente. En la Figura 7 dibujamos los gastos del gobierno regional *per cápita* comparado con el PBI *per cápita* e ilustramos que, después de 10 años de un significativo traspaso de competencias en México, por lo menos veinte años en España y mucho más de dos centurias en los Estados Unidos de Norteamérica, las regiones y los Estados más pobres parecían estar perdiendo en términos de gastos de gobiernos regionales. Las tendencias regresivas en el gasto actual de los gobiernos subnacionales en cada uno de estos países fueron aparentes al comienzo y a fines de los '90 (o el último año en que se dispone de datos). Esta regresión es aún más notable en países como México y España, donde un porcentaje considerable del gasto regional es todavía dependiente de los subsidios del gobierno. A pesar de que las variaciones cíclicas en la regresión de los gastos del gobierno es esperada, la consistencia de la dirección de la correlación entre el gasto y el PBI regional se evidencia claramente a través de los '90. Es más, podemos esperar que la robustez de esta relación solamente aumente en los próximos años a medida que las fuerzas espaciales que actúan para diferenciar el gasto gubernamental al nivel regional estén progresivamente menos diluidas por las transferencias del gobierno central, los subsidios y los préstamos.

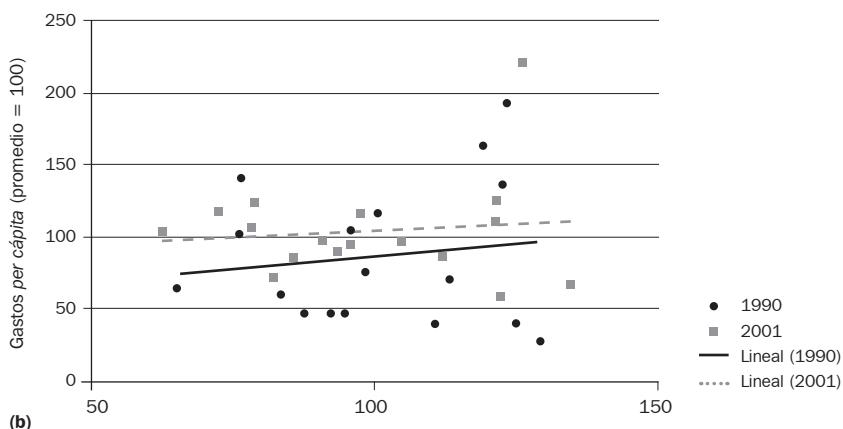
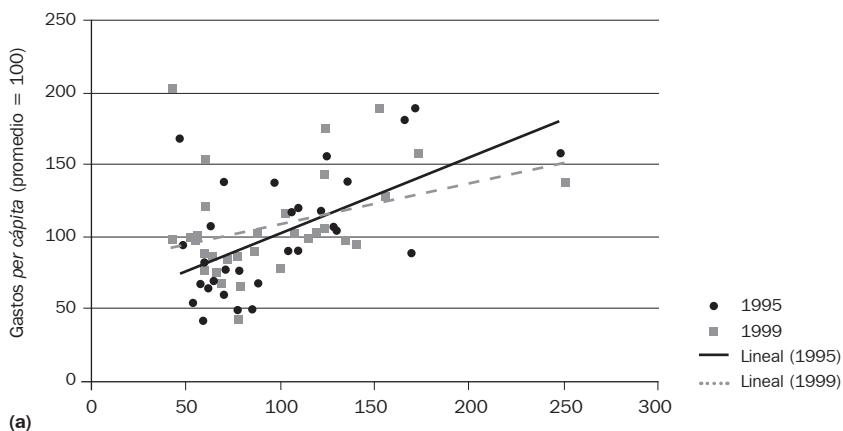
Un efecto posterior dinámico del traspaso de competencias que lleva con él las profundas implicaciones por la regresión del gasto del gobierno estatal involucra la derivación de las transferencias del gobierno central al regional. Durante el traspaso de competencias, los Estados a menudo obtienen más influencia sobre la distribución de transferencias y promueven un sistema más regresivo (Prud'homme, 1995). Esto se debe a que el poder de los Estados da una fortaleza de negociación desproporcionada a los Estados más ricos, cuyo apoyo es más importante para el gobierno central.

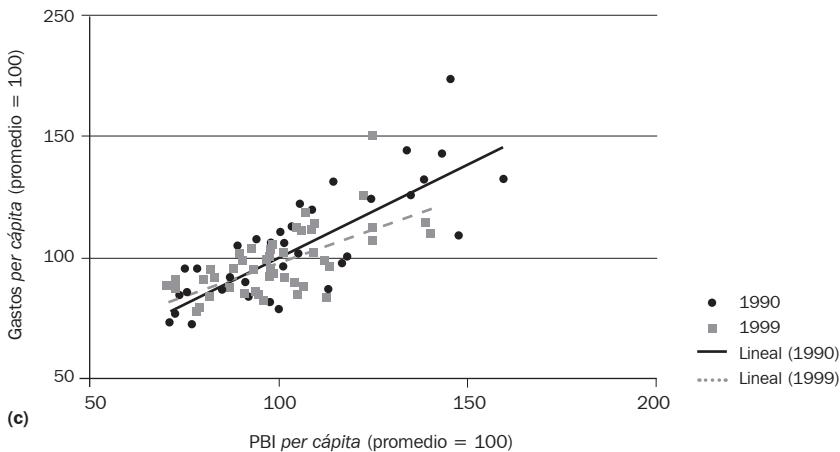
En el contexto de la India, la importancia de este aspecto político no debería ser subestimada. Rao y Singh (2001) encontraron que variables tales como la proporción de los representantes del gobierno central que se originaban desde un Estado en particular, el producto interno *per cápita*, ya sea que el mismo partido estuviera o no en poder en los niveles estatales y centrales, eran determinantes, consistentes y fuertes para dar ayuda a los Estados. A pesar de que ellos reconocían el espacio para una investigación

empírica posterior, estaban impulsados a concluir que “los factores políticos, estén captados a través de las variables políticas directamente o a través de las mediciones de importancia demográfica y económica, realmente importan para los esquemas actuales de transferencias en la India (Rao y Singh, 2001:13). Y esta hipótesis se confirma en una serie de estudios de casos sobre países.

Figura N° 7

Gastos de gobierno regional *per cápita* con relación al PBI *per cápita* regional: (a) México, (b) España, (c) EEUU (excluyendo Alaska).





En Brasil, Dillinger y Web (1999) hicieron notar la desproporcionada amenaza del *default* de las deudas del gobierno que los Estados más grandes y ricos temían dejar pendiente al gobierno central a fines de los '90 y les proporcionaron condiciones favorables durante la negociación de los contratos de reembolsos que comenzaran en 1997.

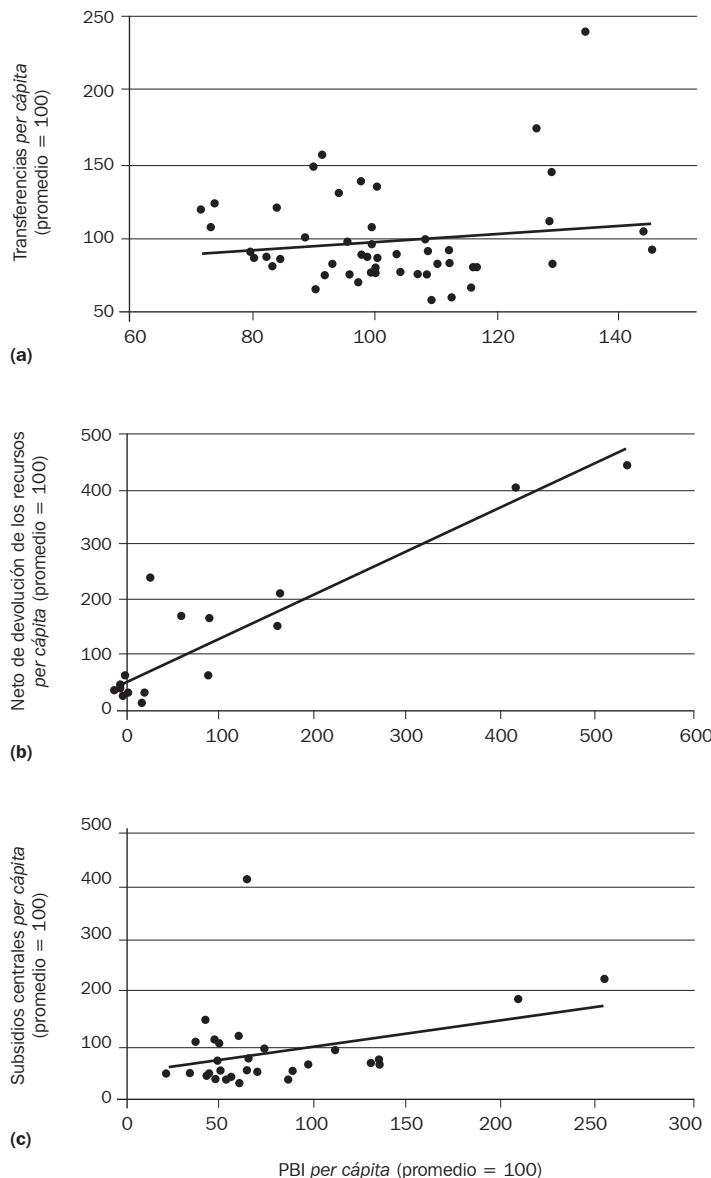
En España, las regiones relativamente más prósperas de Navarra y el país Vasco consiguieron asegurarse un acuerdo impositivo muy favorable, conocido como “Concierto Económico” (Castells, 2001).

En China, Lee (2000) enfatizó la posición comprometida del gobierno chino en el contexto de las negociaciones del centro-Estado durante los '90, que tuviera en su mayor parte consecuencias injustas que favorecieron políticamente a los estados dominantes.

Y en México, el Banco Mundial, al investigar la equidad de las transferencias del centro-al-Estado con el recientemente adaptado esquema de *participaciones*, fue forzado a cuestionar los desproporcionados beneficios que se acumularan en el Estado de origen del presidente (Ward y Rodríguez, 1999).

Figura N° 8

Transferencias del centro a los Estados en relación con el PBI per cápita regional: **(a)** EEUU, 1999; **(b)** India (excluyendo Goa), 1998; **(c)** China (subsidios centrales a las provincias, excluyendo Shanghai), 1997.



Los gráficos de la Figura 8 indican la regresión de las transferencias del centro-al-Estado en tres de nuestros países en estudio –Estados Unidos de Norteamérica, India y China–, la cual se basaba principalmente en la fuerza política de los Estados más ricos.

Los analistas indios, en lo que se refiere a los estímulos, explican que los países más ricos tienen que aplicar los impuestos de manera eficaz bajo un tratamiento preferencial; por lo tanto, justificando así la regresión del consorcio central de los recursos transferidos a través de su tamaño incrementado (Rao, 1997). Pero tales argumentos de estímulos son dudosos, como Bird y Smart (2002) lo hacen notar. La explicación más posible es que los gobiernos centrales, a través del traspaso de poder, están cada vez más sometidos a las demandas de los Estados. Y los más ricos pueden protestar con más fuerza. Una de las características comunes de los mecanismos de transferencia fiscales en nuestros países de estudio es la tendencia hacia las transferencias discrecionales. Las transferencias extra-presupuesto en China, la introducción de los aportes flexibles de *fondos federales* en México, los préstamos discretionales y las condiciones de deudas decididas por el gobierno brasileño, las “excepciones” de varios términos de los “*block grants* de los programas de asistencia social” para algunos Estados en los Estados Unidos de Norteamérica, y el sistema especial de impuestos del país Vasco y Navarra en España indican –todos– el mismo esquema. La regresión de las transferencias ilustradas aquí se opone a cualquier noción de equidad, pero, a través del traspaso de competencias y de la dotación política que éste le proporciona a los Estados más ricos, tales esquemas son, en algo, más probables de intensificar. El aumento en las transferencias discretionales es un síntoma de esta tendencia, y abre el camino para la capitulación central de los Estados. Además, “una vez que se alcanza el acuerdo político en las finanzas intergubernamental, a menudo prueba ser excepcionalmente difícil alterarlo después” (Bird y Smart, 2002:908), un hecho del que los Estados beneficiados están sin duda jubilosamente enterados.

5.2. LA EFICIENCIA DEL IMPACTO DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS

El traspaso de competencias tiene más implicaciones para los gobiernos subnacionales diferenciados si consideramos los costos ocultos –o sutiles– que el traspaso involucra. Las diferentes habilidades de los Estados o regiones individuales para manejar estos costos se convierten en una importante consideración. En cada caso que se ha discutido, el costo cae más profundamente sobre los Estados más pobres, y, al mismo tiempo, la eficiencia con la cual manejarse con estos costos extra se concentra en las

regiones más ricas, ya que éstas disfrutan de mayores recursos, acceso a mano de obra más especializada y tienen o están localizadas cerca de los mercados más grandes. En consecuencia, a medida que el traspaso progresá, aumentan los costos y recaen sobre los Estados, las diferencias de las eficiencias y capacidades entre ellos posiblemente desembocuen en un gerenciamiento público más o menos efectivo. Y así, los intentos de traspaso de competencias pueden promover la regresión a nivel subnacional. El primero de estos costos involucra un esfuerzo administrativo simple que presenta el traspaso de recursos y responsabilidades. Dentro del contexto de gobiernos subnacionales relativamente pobres en los países en desarrollo, las suposiciones más básicas que sirven de base a las iniciativas de traspaso de competencias son cuestionadas. Crucialmente, las políticas que defienden la descentralización de recursos y responsabilidades asumen, primero, que los recursos descentralizados gastarán por lo menos tan efectivamente como el gobierno central y, segundo, que las responsabilidades estarán administradas adecuadamente de la misma forma.

Por cierto, los que apoyan el traspaso de competencias argumentan que el mayor conocimiento de los mercados locales y las condiciones sociales que las unidades gubernamentales subnacionales poseen les permite la oportunidad de elegir como blanco el gastar más efectivamente de lo que puede el gobierno central y que, por lo tanto, aumentará la eficiencia del gasto público en general (Oates, 1972). Pero existe muy poca evidencia para apoyar el reclamo por el cual los hacedores de política local son automáticamente más conocedores. La acumulación y la aplicación de información es una maniobra costosa en cualquier nivel de gobierno y provoca que la elección efectiva de un objetivo de gasto sea un acto caro y que lleve mucho tiempo, por supuesto, por las deficiencias en la tecnología de información, en el personal de investigación y sus capacidades y la capitalización de las mismas como tecnologías de información y de comunicación. Dado que tales deficiencias tienden a predominar en los Estados y localidades más pobres, estas consideraciones, especialmente en el contexto de los países en desarrollo, presentan un intercambio entre los gastos dirigidos centralmente y/o localmente y que a menudo no se tienen en cuenta. Es más, con referencia a las responsabilidades, los Estados más pobres que emplean sistemas públicos más pequeños y menos departamentalizados tienen pocas oportunidades de explotar las economías de escala y alcance en el gerenciamiento público, y ello implica una mayor oportunidad de costo para los Estados pequeños mientras se traspasan las responsabilidades (Prud'homme, 1995:209). Resumiendo, el éxito del traspaso de competencias descansa, en parte, en las

habilidades de los gobiernos subnacionales para convertir las oportunidades de descentralización presentes en políticas más efectivas. Hasta el punto de que esta conversión implique costos a las unidades que participan, esto representa una influencia regresiva del traspaso de competencias como la eficiencia y las habilidades de los Estados más pobres para encontrar que estos costos sean inferiores a aquellos de los Estados más ricos.

Mayores costos están implícitos por la *competición* económica que engendra el traspaso de competencia en los niveles regionales y locales. Como Chesire y Gordon (1996; 1998) lo hicieran notar, la *competición* territorial para la actividad económica al nivel regional se ha transformado en el lugar común, así como el capital se ha hecho más móvil y, por lo tanto, ha sido presentado con un vasto conjunto de elecciones de locación. La intensidad de la *competición* aumenta a medida que más regiones de más países compiten para la misma *movilidad de la industria*. Chesire y Gordon (1998) notaron, sin embargo, que tal *competición* puede ser ineficiente. Esto es especialmente cierto cuando la competición por los patrimonios móviles (*mobile assets*) involucra beneficios impositivos e incentivos, o está diseñada para atraer a la industria que está ya interesada en el potencial mercado de una región o país. En estos casos, los esfuerzos competitivos representan una perdida inútil para la nación toda en la ausencia de fuertes instituciones de regulación.

Dos puntos relacionados con este proceso crecen en el contexto del traspaso de competencias. Primero, éste representa una confirmación efectiva de este proceso. Para bien o para mal, la contracción del rol del gobierno central en atraer y ubicar industrias, en un momento cuando la *competición* territorial es cada vez más intensa, puede solamente tomarse como una recomendación para este proceso competitivo. Puesto que este proceso está confirmado, seguramente es la prerrogativa del gobierno central proteger los intereses de aquellos Estados que intentan competir desde una plataforma administrativa y financiera más débil. Segundo, por un lado el traspaso de competencias impone el costo de la *competición* sobre todas las unidades subnacionales, y por el otro hace pequeñas provisiones para que las diferentes habilidades de los gobiernos regionales y locales cubran aquellos requisitos de costo. En forma contrastante al argumento que la descentralización de la responsabilidad ocasionará con las formas innovadoras para estimular y atraer la industria, la realidad es que en la mayoría de los casos la atracción de la industria está aún demasiado basada en el incentivo.

Una vez más, los altos costos de dar incentivos a la industria tienden a caer sobre los Estados menos desarrollados que a menudo están forzados a ofrecer mayores concesiones impositivas, préstamos y subvenciones más grandes y

una pléthora de tentaciones sutiles con el fin de atraer la industria. Las regiones más ricas, en cambio, pueden contar con abundantes recursos, compartir ideas y muchos obreros y empresarios especializados, proveyéndolos inclusive con otra ventaja sistemática en un marco de traspaso de competencias. Los resultados de este proceso están aparentemente listos. En los Estados Unidos de Norteamérica y Brasil la tendencia a soportar los grandes costos por empleos creados para atraer a las compañías multinacionales se da en los Estados menos desarrollados. Esto se ve en Alabama y Carolina del Sur en los Estados Unidos de Norteamérica (Donahue, 1997; Florida, 1996), o en Bahía en Brasil (Rodríguez-Pose y Arbix, 2001).

En China, la declinación en espiral en la calidad de las condiciones de trabajo en muchas de las zonas económicas múltiples y especiales que emergieron en todo el país con la intención de atraer las industrias contradice la solución implícita que los Estados más pobres están forzados a adoptar. (McKenney, 1993). El segundo costo del traspaso de competencias, por ende, juntamente con el esfuerzo administrativo que impone, tiene que ver con el costo de la atracción competitiva de la industria. La eficiencia de los Estados en reunir tales costos es diferente, y la extensión hasta donde los Estados pueden, consecuentemente, capitalizar las oportunidades presentadas por el traspaso están desviadas y son regresivas. Nuevamente, entonces, la imposición de un costo a través del traspaso de competencias está acompañada por las tendencias fundamentales hacia la divergencia de los ingresos regionales.

CONCLUSIONES

En un mundo en el cual el aumento de las disparidades regionales y las transferencias a los niveles subnacionales de gobierno se han transformado en tendencias comunes, con este trabajo hemos intentado diagramar la unión entre ambos hechos. De ninguna manera esto es un argumento en contra del traspaso de competencias. Reconocemos que la tan difundida descentralización de poderes a los gobiernos regionales en todo el mundo ha probado ser popular y parece estar asociada a los significativos beneficios políticos y sociales. En tanto que el traspaso de competencias ha despertado la conciencia y estimulado el potencial económico local, puede haber llevado a una eficiencia económica mayor, pero el examen de la evolución de las desigualdades regionales y los procesos de descentralización en Brasil, China, India, México, España y los Estados Unidos de Norteamérica han

destacado los reclamos de un supuesto dividendo económico en términos de equidad territorial que debería ser recibido con mucha cautela, por no decir con total escepticismo. Dado que algunas coincidencias entre el gasto subnacional en aumento y los incrementos en las desigualdades regionales son inmediatamente evidentes, una vez que los aspectos cualitativos de las iniciativas del traspaso de competencias en los diferentes países son también considerados, la relación cobra más autoridad. A pesar de que la dirección causal de esta relación permanece sin confirmar, en cada uno de los países que se estudiaron la explicación del aumento de la injusticia entre regiones podría estar lógicamente ligada a los eventos políticos y a los hacedores de políticas que han rodeado las relaciones que evolucionaron entre el centro-Estado desde 1980. Algunos casos –como el mejicano y el chino– están más definidos que otros, indicando esto la importancia de los factores separados que motivaron las desigualdades regionales en los otros países en análisis. Pero en cada caso –quizás con excepción de Brasil– hay suficientes evidencias para sospechar de una relación entre las iniciativas de traspaso de competencias y el aumento de las desigualdades.

El desarrollo del traspaso de competencias alrededor del mundo representa un cambio profundo en la naturaleza de la gobernanza. El interés por la igualdad a través de todas las regiones está implícitamente comprometido mediante las políticas que enfatizan la autonomía regional, y el rol de igualdad del gobierno da lugar al objetivo de asegurar las condiciones de libre mercado para permitir que la *competición* proceda. Éste es un problema solamente si las respectivas naciones y poblaciones creen que ello debe ser así.

Lo que sí está claro, sin embargo, es que el traspaso de competencia puede ocasionar muchos beneficios políticos, sociales e inclusive económicos, en los países de nuestro estudio también ha desatado fuerzas que parecían estar contribuyendo a perpetuar y, en algunos casos, a agravar las desigualdades ya existentes. Este proceso, atendiendo a cómo están comunicados en la nueva literatura de geografía económica, puede también haber acontecido como resultado de la interacción de fuerzas y sin tener en cuenta la ubicación institucional de cada espacio. Nuestra preocupación es que estas fuerzas económicas hacia una mayor concentración de actividad económica en los centros dinámicos parecen estar tanto alentadas como facilitadas por las iniciativas de traspaso de competencias, dando lugar a las desigualdades emergentes que están documentadas. Es más, como estas desigualdades se amplían, la lógica económica de la aglomeración implica un fortalecimiento de las motivaciones hacia la concentración, como recursos, capacidades y habilidades competitivas que progresivamente gravitan hacia

las regiones y sus administraciones más exitosas. El traspaso de competencia *per se* no llevará una mayor justicia territorial. Este objetivo requeriría el establecimiento de sistemas de igualdad fiscal inter-territorial a nivel nacional o supranacional si la persistencia, la recurrencia y la permanencia de las disparidades económicas no se transforman en uno de los sellos de diferenciación de las futuras geografías.

Agradecimientos

Versiones anteriores de este trabajo se presentaron en el 25º Aniversario de CURDS, Conferencia en Newcastle, en el Departamento de Historia Económica de la Facultad de Economía de Londres, y en el encuentro de AAG en New Orleans. Estamos muy agradecidos a Murray Low, John Tomaney, a tres referíos anónimos y a los participantes de estos encuentros por sus tan valiosos comentarios. Este trabajo no se podría haber realizado sin el apoyo financiero de la Royal Society “Wolfson Research Merit Award” y del “Philip Leverhulme Prize”.

NOTAS

¹ N. de la T.: los categorical grants son asignados por el Congreso con un fin específico –construcción de autopistas o aeropuertos, salud o almuerzos escolares–. Estas subvenciones generalmente requieren que el Estado regional iguale la suma de dinero de las subvenciones federales. Ver <http://phs.prs.k12.nj.us/~ewood/amergov/USGov5th/chapttwo.htm>

² N. de la T.: los block grants consolidan varios categorical grants en un solo “block” destinado a extensas actividades reglamentadas tales como servicios sociales, salud o educación pública. Este tipo de subvención fue promovido por el presidente Ronald Reagan y, a principios de los '80, el Congreso consolidó cierta cantidad de categorical grants en block grants. Ver <http://phs.prs.k12.nj.us/~ewood/amergov/USGov5th/chapttwo.htm>

³ N. del T.: state election es la elección primaria con el fin de: (1) postular o elegir el gobernador, vicegobernador, gobernador suplente, senador o diputado de un Estado; (2) nominar o elegir delegados de una convención constitucional. Ver

<http://touchngo.com/gicntn/akstats/Statutes/TITLE15/Chapter20/Section225.htm>

⁴ N. de la T.: en 1980 el sistema altamente centralizado se cambió por uno de participación de la recaudación en el cual los gobiernos centrales y provinciales comenzaron a “comer en cocinas separadas”. El mismo, que se llama sistema de responsabilidad por contrato, emuló un sistema similar que se adoptó en áreas rurales a fines de los '70. Existían tres tipos básicos de recaudación bajo el sistema reformado: recaudación central (aquellas recaudaciones e impuestos que surgen del centro) recaudaciones locales (que surgen de los gobiernos locales) y las recaudaciones compartidas (entre los gobiernos locales y centrales).

Ma, Jun and Norregaard, John (1998): China's fiscal decentralization, October, p. 3. www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/chn/china.pdf

⁵ <http://www.map.es/po-autonomica/paginas/traspaso.htm>

⁶ <http://www.map.es/po-autonomica/paginas/traspaso.htm>