

## La ineficiencia económica de los procesos de descentralización<sup>1</sup>

La reciente expansión mundial de los procesos de autonomía regional ha sido en parte impulsada por la creencia de que existe un supuesto «dividendo económico» asociado con la descentralización de competencias y recursos. Desde este punto de vista las administraciones descentralizadas podrían: generar una mayor eficiencia económica (al contar con mayor autonomía para diseñar políticas de acuerdo con las preferencias locales); generar innovación en la provisión de servicios públicos e impulsar mayor participación y ser más responsables y transparentes. Sin embargo, existe escasa evidencia empírica que respalde estas afirmaciones. En este artículo evaluamos el vínculo horizontal entre la descentralización y el crecimiento económico regional en seis contextos nacionales (Alemania, India, Italia, México, España y EEUU), utilizando modelos de regresión para probar si los cambios en las diferencias interregionales en las pautas de crecimiento dentro de cada país pueden atribuirse a cambios en los niveles de autonomía regional. Los resultados sugieren que el grado de autonomía en la mayoría de los casos es irrelevante para el crecimiento económico y que, cuando tiene relevancia —como en los casos de México y los Estados Unidos—, está vinculado a una menor, en vez de mayor, eficiencia económica.

*Lurralde-autonomiako prozesuek mundu-mailan izan berri duten hedapena, hein handi batean, eskumena eta baliabide-deszentralizazioarekin loturiko balizko «ekonomia-dibidendu» batean sinesteak bultzatu du. Ikuspegi hori abiaburu hartuta, esan dezakegu: deszentralizaturiko administrazioek ekonomia-eraginkortasun handiagoa izan dezaketela (tokian tokiko beharrianetara egokitzen diren politikak gara baititzakete). Halaber, zerbitzu publikoak hornitzerakoan ere berrikuntzak sar ditzakete; parte hartzea bultzatu ezezik arduratsuago eta gardenago joka dezakete. Baieztapenon alde egingo duen egi enpirikorik aurkitzea, ordea, nekeza da. Artikulu honetan, deszentralizazioaren eta lurraldeetako ekonomia-hazkundearen arteko lotura horizontala aztertuko dugu. Eredu gisa, honako sei herrialde hauek hartuko ditugu: Alemania, India, Italia, Mexiko, Espainia eta Amerikako Estatu Batuak. Erregresio-eredu bat erabili dugu lurraldeen autonomia-mailan izandako aldaketek herrialde bakoitzaren hazkundearen nahiz lurraldeartekoan eraginik izan ote duten frogatzeko. Emaitzek kasu gehienetan autonomia-mailak zerikusirik ez duela ekonomia-hazkundearekin eta, zerikusia duenean —adibidez, Mexiko eta Amerikako Estatu Batuak—, ekonomia-eraginkortasun handi bati baino, eraginkortasun txikiago bati lotuta ageri dela.*

The recent devolutionary trend across the world has been in part fuelled by claims of a supposed «economic dividend» associated with the decentralization of authority and resources. The capacity of devolved administrations (with greater autonomous powers to tailor policies to local preferences), to generate innovation in the provision of policies and public services, and to encourage greater participation and be more accountable is supposed to deliver greater economic efficiency. There is however little empirical evidence to substantiate these claims. In this paper we assess the horizontal link between devolution and regional economic growth in six national contexts (Germany, India, Italy, Mexico, Spain, and the US). We use regression models in order to test whether changes in cross-regional differences in growth patterns within each country can be attributed to changes in levels of regional autonomy. The results suggest that the degree of devolution is in most cases irrelevant for economic growth and, when it matters —as in the cases of Mexico and the US—, it is linked to lower rather than greater economic efficiency.

<sup>1</sup> N.T: La palabra *devolution* no tiene una traducción literal en castellano, al significar algo más que el proceso de descentralización y traspaso de competencias de un nivel gubernamental a otro inferior, implicando también la «devolución» de poderes que previamente a su centralización habían estado en manos de las administraciones de las zonas a las que ahora les son transferidas. De todos modos, hemos decidido traducir el término como «proceso de descentralización» y «descentralización» a lo largo del texto, ya que el autor lo utiliza no sólo refiriéndose a la experiencia británica, sino a diversos procesos de descentralización llevados a cabo en diferentes partes del mundo.

## ÍNDICE

1. Introducción
2. Sobre la eficiencia económica del proceso descentralizador
3. Tendencias descentralizadoras en el mundo
4. El proceso de descentralización y el crecimiento económico
5. Conclusión

### Referencias bibliográficas

Palabras clave: proceso de descentralización (*devolution*), traspaso de competencias, crecimiento económico, eficiencia, Alemania, India, Italia, México, España, EEUU

N.º de clasificación JEL: H77, O18, O21, R13, R58

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente ola de iniciativas descentralizadoras a lo largo del mundo ha sido en parte impulsada por un importante cambio en el discurso descentralizador. Mientras que el discurso tradicional se apoyaba fuertemente en temas relacionados con la identidad nacional o regional, tales como la etnia, la lengua, la religión, la cultura o la historia, el «nuevo regionalismo» se basa de forma creciente en demandas funcionales (Keating, 1998), situándose los argumentos económicos en un lugar preponderante. (Bolton y Roland, 1997; Allmendinger y Tewdwr-Jones, 2000; Tomaneý, 2002). Los procesos de descentralización son considerados más que nunca un medio para conseguir una mayor eficiencia en un medio globalizado. El principal credo sostiene que las regiones de forma individual tienen que adoptar

una «postura política activa»<sup>2</sup> (Keating, 1998:80) si pretenden triunfar en un mundo globalizado. Desde esta perspectiva, cuanto mayor sea el grado de autonomía, más fuerte será la posibilidad de lograr una creciente eficiencia en el gasto público y que ésta también impulse el crecimiento económico. El regionalismo moderno, por tanto, considera este proceso de descentralización de competencias no sólo como una vía para preservar y promover la identidad y cultura regional, sino también como un paso hacia la consecución del cambio económico, que contribuye a la percepción cada vez más extendida de que este proceso descentralizador genera un «dividendo económico» (ver Morgan, 2002: 801).

---

<sup>2</sup> Esta perspectiva estipula un enfoque activo de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que surge y es impulsado hacia el nivel regional/local.

Este argumento de la «eficiencia a través del proceso descentralizador» se sitúa en el centro de recientes discursos a favor de la descentralización y del «Nuevo regionalismo». El argumento ha sido utilizado en muy diferentes contextos. Ronald Reagan acudía a él en su iniciativa de «nuevo federalismo» como un modo de justificar las transferencias de competencias a los estados (Donahue, 1997). La Liga Italiana del Norte ha basado este discurso descentralizador en la ineficiencia del gobierno central italiano (Diamanti, 1993; Giordano, 2000), como es también y de forma creciente el caso de los partidos nacionalistas y regionalistas españoles (Keating, 2001) o incluso, en menor grado, del movimiento Zapatista en México (Morton, 2002). El gobierno del Reino Unido está haciendo uso de la supuesta superior eficiencia económica de la descentralización como la principal justificación de un posible proceso de traspaso de competencias a las regiones inglesas (Tomaney y Ward, 2000; Morgan, 2002; Tomaney, 2002).

Sin embargo, a pesar de la creciente asociación entre la descentralización y la eficiencia en este tipo de discurso, existe una escasa evidencia empírica de la vinculación entre ambas<sup>3</sup>. Sorprendentemente, hay pocos estudios que hayan abordado este tema y los resultados alcanzados han sido contradictorios.

---

<sup>3</sup> La medición de la descentralización y la eficiencia es problemático. En este artículo, asumimos que si la descentralización incrementa la eficiencia de las políticas y de la prestación de los servicios públicos, la superior calidad y cantidad de las políticas y servicios locales finalmente se materializarían en crecimiento mensurable. (Martínez-Vázquez y McNab, 2001: 18). Ver Martínez-Vázquez y McNab (2001) para una discusión crítica de los efectos directos e indirectos de la eficiencia económica sobre el crecimiento económico.

En este artículo intentamos abordar la brecha existente en la literatura, centrándonos en el impacto económico de las tendencias descentralizadoras en tres estados federales y en otros tres recientemente descentralizados —Alemania, India y EEUU en el primer caso, e Italia, México y España en el segundo—. Nuestra intención es probar empíricamente si existe un vínculo entre el proceso de descentralización (definido como la transferencia o descentralización de autoridad y recursos de un gobierno federal o central a otro estatal o regional, respectivamente), y la eficiencia económica, puesta de manifiesto por los cambios en las pautas de crecimiento regional durante periodos, de descentralización. Con objeto de conseguir este propósito, este artículo se divide en las siguientes cuatro secciones. A continuación, en la sección segunda, hacemos un repaso de los principales argumentos teóricos que relacionan positivamente los procesos de descentralización con la eficiencia y crecimiento económico, así como aquellos opuestos a este punto de vista. La tercera sección presenta brevemente las tendencias actuales de la descentralización en los casos analizados en este estudio. Utilizaremos un sencillo análisis de regresión múltiple nacional en la sección cuarta para medir si los mayores niveles de autonomía están asociados con mayores niveles de crecimiento económico. Finalmente, la sección quinta concluye que, contrariamente a las expectativas de los discursos pro-descentralización, existe una escasa evidencia que apoye la existencia de «un dividendo económico» asociado con la transferencia de competencias a los niveles regionales de gobierno. Un mayor grado de autonomía parece ser, en el mejor de los casos, irrelevante en la de-

terminación del comportamiento económico de una región y, en el peor, se asocia en algunos contextos nacionales con inferiores niveles de crecimiento que los logrados en periodos, bajo gobiernos más centralizados.

## 2. SOBRE LA EFICIENCIA ECONÓMICA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

### 2.1. La descentralización como un medio de conseguir mayor eficiencia productiva

Los defensores de la descentralización, desde las escuelas de pensamiento económico y político, atribuyen su apoyo a una mayor transferencia de autoridad a los niveles subnacionales de gobierno a la percepción negativa de la capacidad de los gobiernos centrales para ofrecer los servicios públicos de forma eficiente (Klugman, 1994). La tradición económica a favor de la descentralización —articulada en torno a los trabajos de Tiebout, Musgrave, y Oates, entre otros— mantiene que los sistemas de gobierno descentralizados muestran una mayor capacidad para conseguir que la prestación de servicios responda a las necesidades de la ciudadanía y son, por lo tanto, más eficientes. Desde una perspectiva política, los expertos como Putnam (1993) argumentan que los sistemas descentralizados son preferibles debido a que tienden a ser más responsables y transparentes así como a aumentar la participación política —factores que, a su vez, tienen un efecto indirecto positivo sobre la eficiencia—. El siguiente apartado efectuará una revisión de los argumentos económicos a favor de la descentralización antes de examinar los principales postulados políticos.

Los argumentos a favor de la «eficiencia económica a través de la descentralización» se basan en la afirmación realizada por Musgrave (1959) relativa a que los niveles inferiores de gobierno tienen una mayor capacidad para diseñar las políticas y la prestación de los servicios de acuerdo con las preferencias de la población, maximizando, por lo tanto, el bienestar individual y colectivo y haciendo la oferta de bienes y servicios públicos más eficiente. Este principio se basa, a su vez, en los supuestos de los que parte Tiebout (1956) sobre las diferencias existentes en las preferencias individuales por los bienes públicos, y que los individuos eligen vivir en el lugar que mejor corresponda a sus preferencias (Ebel y Yilmaz, 2002: 11). En el clásico modelo de descentralización de Tiebout (1956: 449) las personas contribuyentes se mueven a lo largo de la región o de la localidad que mejor satisfaga sus preferencias a un precio dado (tipo impositivo). La movilidad del ciudadano/ciudadana (o contribuyente) finalmente asegura un encaje perfecto entre las demandas del contribuyente y la oferta de las localidades, garantizando una asignación eficiente de los servicios públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1994; Azfar *et al.*, 1999; Thissen, 2001).

Otro factor que contribuye a una mayor eficiencia local en el modelo de Tiebout es la competencia inter-territorial. La competencia en los ámbitos local y regional fuerza a los gobiernos a concentrarse en la producción eficiente de bienes y servicios públicos. La competencia horizontal y vertical limita la capacidad de los burócratas para actuar como «maximizadores de ingresos» que extraen rentas a expensas de los contribuyentes (Brennan y Buchanan, 1980; Breton, 1983; Thissen,

2001). Tal competencia también induce a los gobiernos a experimentar e impulsar de forma activa la innovación administrativa (Breton, 1983; Tanzi, 1995; Donahue, 1997; Thissen, 2001). Los procesos de innovación se caracterizan generalmente por altos grados de incertidumbre y se argumenta que al operar a una escala inferior, en este caso a nivel subnacional, disminuirá el riesgo y mejorará la flexibilidad. Además, un sistema descentralizado debería permitir a los gobiernos subnacionales tener libertad para experimentar innovaciones que aborden de la forma más adecuada los problemas dentro de sus propias jurisdicciones.

La confianza del modelo de Tiebout (1956) en la movilidad de la ciudadanía (contribuyentes) que «vota con sus pies» fue posteriormente tratada por Oates (1994: 14), quien defendía que, incluso con ausencia de movilidad, una mayor descentralización conduce a unos resultados más eficientes. El teorema de la descentralización de Oates (1972: 35) mantiene que niveles uniformes de bienes y servicios públicos a lo largo de las jurisdicciones serán generalmente ineficientes. Ámbitos de gobierno más pequeños son más capaces de ajustar las políticas con las preferencias específicas de su población y cuanto mayor sea la variedad de gustos, mayor serán los beneficios potenciales de la descentralización (Thissen, 2001).

Desde una perspectiva política, los argumentos a favor de la descentralización ponen el énfasis en la importancia de la participación en el proceso de planificación de las políticas y de un mayor grado de responsabilidad. Así como desde el punto de vista económico, la mayor proximidad de los gobiernos regional y local a

la «gente» les permite una mayor flexibilidad para responder a las necesidades y preferencias locales y a encajar de forma eficiente la oferta de servicios públicos con la demanda local. La proximidad es la palabra clave en este planteamiento, puesto que se asume que la difusión de la información presenta deseconomías de escala (Klugman, 1994) y que no se puede transmitir en el espacio sin costes, por lo que los gobiernos regional y local tienen una ventaja comparativa con respecto a los gobiernos centrales tanto en la obtención como en el procesamiento de la información. En consecuencia, los costes unitarios de la provisión de servicios puede ser inferior a escala regional y local que a escala de gobierno central.

La proximidad entre el gobierno y la ciudadanía no solo impulsa la participación política e induce a un mayor sentido de relevancia local a los procesos políticos, sino que también amplía la posibilidad de una mayor transparencia en estos procesos y un mayor grado de responsabilidad por parte de quienes los dirigen (Putnam, 1993; Azfar, *et. al.*, 1999; Ebel y Yilmaz, 2002). Se defiende que una mayor transparencia política reduce la complejidad burocrática y aumenta la capacidad de control de la ciudadanía, estimulando unas mayores ganancias de eficiencia puesto que se obliga a los representantes electos a mostrar mayor sensibilidad hacia las preferencias de los votantes.

Finalmente, la combinación de una mayor participación política, transparencia y responsabilidad política es previsible que favorezca la génesis de unas instituciones económicamente ventajosas, como la confianza (Putnam, 1993) o una «ecología organizativa agradable» (Streeck, 1992), entre los agentes económicos y sociales. El

comienzo de la confianza tiene una influencia positiva sobre la puesta en práctica de las políticas públicas ya que disminuyen los costes de la acción colectiva y aumentan los beneficios de la cooperación. Las relaciones horizontales de reciprocidad, cooperación y mutuo conocimiento, incrementan la aceptación y adherencia a las «normas de la sociedad» y funcionan como un mecanismo de control informal, contrarrestando, de este modo, la corrupción y el comportamiento maximizador de ingresos dentro de las instituciones políticas (Putnam, 1993; Donahue, 1997; Keefer y Knack, 1997; Afzar *et al.*, 1999).

## 2.2. Los límites de los beneficios económicos de la descentralización

No toda la literatura académica, sin embargo, comparte la idea de que los procesos de descentralización van asociados a una mayor eficiencia económica. Existe un volumen creciente de literatura, con origen en el área de la descentralización fiscal, que cuestiona el argumento de la «eficiencia a través de la descentralización» y señala los peligros de la transferencia de competencias hacia los niveles más bajos de gobierno. Esta literatura sugiere que una provisión nacional de bienes y servicios públicos puede, bajo ciertas circunstancias, ser más eficiente que su provisión a escala regional o local. Tales circunstancias incluyen las situaciones en las que existen economías de escala y de alcance; existen dificultades para asignar las competencias de forma no solapada; cuando hay mayores oportunidades para la corrupción al nivel regional y local, y cuando los gobiernos regionales operan en condiciones de «restricciones de presupuesto blando».

En primer lugar, el aprovisionamiento centralizado de bienes y servicios públicos puede ser más eficiente si existen economías de escala o economías de alcance. Críticos de la descentralización tales como Prud'homme (1994: 9) afirman que parece existir una masa crítica de ingresos, población y actividades, que son necesarias antes de que se puedan materializar los beneficios de la descentralización. Puesto que esta masa crítica se puede obtener con mayor facilidad a nivel nacional que a nivel subnacional, el gobierno central puede ser el proveedor más eficiente respecto al coste de algunos bienes y servicios públicos. En particular, si las unidades administrativas en un sistema descentralizado son demasiado pequeñas, incurrirán en deseconomías de escala y, por tanto, en mayores costes unitarios.

Otro problema fundamental al que se enfrentan los sistemas descentralizados está relacionado con la dificultad de asignar competencias y funciones de forma no solapada (Breton, 1983: 253). Si, tal como ocurre frecuentemente, existe ambigüedad respecto a las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de gobierno, esto aumenta la complejidad y desaparecen los potenciales beneficios de una mayor transparencia y responsabilidad. En esas circunstancias, la ciudadanía es incapaz de distinguir entre las responsabilidades de cada nivel gubernamental y es, por tanto, menos probable que ejerzan presiones para un aprovisionamiento más eficiente de los servicios. Consecuentemente, un sistema descentralizado implicaría mayores costes de coordinación entre los niveles gubernamentales para evitar la duplicidad o infra-aprovisionamiento de los bie-

nes y servicios públicos, y puede también implicar mayores incentivos para maximizar los ingresos en todos los niveles del gobierno.

Un tercer punto es que la descentralización implica una transferencia de poderes de las élites nacionales a las locales, aumentando la posibilidad de exacerbar la corrupción a través del incremento de las relaciones basadas en la proximidad entre los funcionarios y los individuos privados o los grupos de interés locales (Tanzi, 1995; Bardhan y Mookherjee, 1998; Blanchard y Shleifer, 2000; de Mello y Barenstein, 2001). En casos de limitada responsabilidad local o de una sociedad civil debilitada, los funcionarios locales que tienen una mayor discrecionalidad y oportunidades en un sistema descentralizado pueden quedar subordinados y sometidos a las necesidades e intereses de las élites locales, particularmente cuando se encuentran directamente bajo su presión. Varios autores (i.e. Prud'homme, 1994; Bennett, 1997; Afzar *et. al.*, 1999; Thissen, 2001) han apuntado que dado que los gobiernos centrales generalmente ofrecen unos salarios superiores y oportunidades de promoción, se encuentran en mejor posición para atraer a personal cualificado. Por tanto, su capacidad para controlar la corrupción como un medio de reducir la malicia es generalmente mayor que a escala gubernamental regional o local. Además, los funcionarios del gobierno central al carecer más frecuentemente de relaciones de proximidad con los gobernados, en teoría pueden ser menos propensos a la corrupción que los funcionarios de los gobiernos regionales o locales.

Finalmente, como indica Rodden (2002; 2003), la tendencia de los sistemas des-

centralizados a operar bajo «restricciones de presupuesto blando» —i.e. la tendencia de los gobiernos subnacionales a incurrir en mayores déficit fiscales temiendo muy poco las sanciones (Maskin, 1996: 125)— conduce a una ineficiencia económica a medio y largo plazo. La frecuente percepción de los niveles inferiores de gobierno relativa a que los gobiernos centrales acudirán al rescate con una fianza o ayuda en caso de gasto público o deuda excesiva, anima a un gasto «temerario e irresponsable» y, en muchos casos, una ineficiente (excesiva) oferta de bienes y servicios. El argumento de Rodden (2003) sugiere que las restricciones de «presupuestos blandos» anulan la restricción de la competencia del modelo Tiebout situada sobre los gobiernos locales, puesto que liberan a los gobiernos locales y regionales de las presiones para producir niveles eficientes de bienes y servicios públicos.

En resumen, no existe un acuerdo teórico sobre las implicaciones de los procesos de descentralización sobre la eficiencia económica. Por tanto, la cuestión de la relativa eficiencia de un sistema descentralizado frente a uno centralizado necesita ser enfocada desde una perspectiva empírica, teniendo en cuenta el supuesto de que no existe nada preestablecido que garantizaría un resultado económico positivo de la transferencia de poderes o competencias a los niveles subnacionales del gobierno (Morgan, 2002: 803-4). Sin embargo, sorprendentemente hay pocos estudios empíricos que apoyen o refuten estas demandas teóricas rivales, y sus resultados son a menudo contradictorios. Davoodi y Zou (1998), Zhang y Zou (1998), y Xie y Zou, y Davoodi (1999), después de desarrollar un análisis entre paí-

ses y estudiar los casos de China y EEUU, defienden que la descentralización es perjudicial para el crecimiento. Akai y Sakata (2002), por el contrario, señalan una asociación positiva entre la descentralización fiscal y el comportamiento económico en los EEUU, tal como hace Zhang y Zou (2001) para el caso de la India. Otros autores encuentran solamente relaciones débiles o no sistemáticas (Rodríguez-Pose, 1996; Woller y Phillips, 1998). En general, el análisis empírico de los vínculos entre la descentralización y la eficiencia económica subrayan que varía enormemente de un país a otro, y depende de las características nacionales subyacentes como son los niveles de ingresos (Bahl y Linn, 1992), la calidad de las instituciones y la estructura institucional (Keefer y Knack, 1995 y 1997; Rodden, 2002), así como del tamaño del país (Thissen, 2001).

### 3. TENDENCIAS DESCENTRALIZADORAS EN EL MUNDO

A pesar de que los discursos teóricos aquí presentados señalan que las implicaciones de la descentralización de los regímenes políticos sobre la eficiencia son harto discutibles, las últimas décadas del siglo xx y principios del xxi se han caracterizado por una creciente demanda global de transferencias de competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno (Loughlin, 2001), justificada de forma creciente con el argumento de la eficiencia (ver Keating, 1998; Morgan, 2002). El objetivo del apartado siguiente es describir de forma concisa la multidimensionalidad de las tendencias descentralizadoras en nuestros seis estudios de

caso y subrayar los cambios en los poderes y competencias de los gobiernos subnacionales y en su capacidad para poner en práctica políticas independientes cuyo fin sea conseguir alguna potencial mejora de eficiencia del proceso de descentralización. La primera parte de esta sección presenta las trayectorias históricas de las relaciones intergubernamentales de los estudios de caso asumiendo que la historia es importante y puede explicar los modelos de descentralización. La segunda parte trata de las diferencias internas en las transferencias de recursos a lo largo de las regiones dentro de cada país.

#### 3.1. El impulso hacia la descentralización

Hasta fechas recientes, unas tres décadas atrás, los sistemas de gobierno centralizados eran la norma. La mayoría de las regiones eran frecuentemente meras unidades administrativas con escaso poder político y muchas de las denominadas federaciones —como era el caso de la mayor parte de Latinoamérica— existían únicamente «en el papel» (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). Las federaciones reales tendían a ser la excepción a la norma y, en muchos casos, habían sufrido procesos de centralización tras la segunda Guerra Mundial. De los seis casos estudiados en este artículo, dos tenían sistemas fuertemente centralizados (México y España), uno era parcialmente descentralizado (Italia), y tres eran estados federales (Alemania, India y los EEUU) en 1970.

Como consecuencia de los cuarenta años de dictadura franquista, España tenía el régimen más centralizado entre nuestros estudios de caso. México e Italia padecían culturas centralistas a pesar de

haber adoptado una constitución federalista y regionalista en 1910 y 1948, respectivamente.

De las tres federaciones, los EEUU habían disfrutado la más extensa tradición federal, proviniendo sus raíces de la Declaración de Independencia de 1776. Sin embargo, a pesar de su federalismo bien asentado, los EEUU habían atravesado periodos, de centralización de poderes, particularmente tras la Guerra Civil de 1860 y la depresión de los años 1930. Algunos autores argumentan que incluso en la actualidad la descentralización en los EEUU puede ser más aparente que real (Fox, 2001). En Alemania, la fuerte descentralización establecida en la Constitución Alemana de 1949, *Grundgesetz*, fue diseñada para prevenir el resurgimiento de Alemania como un poder militar fuerte (Keating, 1993). Sin embargo, tal como ha sucedido en el caso de los EEUU, las tendencias centralizadoras han ido reintroduciéndose lentamente, conduciendo a un reforzamiento del poder por parte del gobierno federal (Spahn 2001: 118). India adoptó un sistema federal tras la independencia de 1947, como reflejo de unas diferencias históricas y culturales enormes dentro del país. La Constitución India, en oposición a la de EEUU y Alemania, asigna poderes importantes al gobierno central, y la dependencia de los estados a las transferencias federales contribuían a limitar sus recursos y poderes y creaba una cultura de la dependencia a escala estatal (Sury, 1998; McCarten, 2003).

Las últimas décadas del siglo xx observaron una corriente de cambio institucional, marcado por un retorno a la región (Storper, 1997). La descentralización se convirtió en un lugar común en muchos

países a lo largo del mundo, independientemente de sus niveles iniciales de descentralización. El impulso y movimiento hacia los procesos descentralizadores experimentados en nuestros países de estudio —con la única excepción de Alemania— ha significado que los poderes y recursos regionales han tendido a aumentar en todos los lugares y más visiblemente en los países previamente centralizados.

El nivel de transformación institucional en ningún sitio es quizás mayor que el que ha experimentado España, donde una nueva escala administrativa regional compuesta de diecisiete Comunidades Autónomas fue establecida por la Constitución de 1978. Inicialmente se esperaba que sólo las «nacionalidades históricas» de Cataluña, el País Vasco y Galicia, iban a disfrutar los mayores niveles de autogobierno. Sin embargo, el resto de las regiones se ha ido acercando y disminuyendo las diferencias iniciales de nivel de autonomía hasta llegar en el presente a una cierta equiparación (Solé-Vilanova, 1990: 332). Tras las transferencias de autoridad y competencias a las regiones ha tenido lugar la transferencia de recursos, que ha conducido a un aumento del gasto por parte de los gobiernos regionales, que ha pasado del mero 5% del PIB justo después de las primeras fases de la descentralización a principios de los años ochenta a más de un 15% en 2001 (gráfico n.º 1).

México representa un caso similar de reforma política y relativamente rápida descentralización. El final de la década de los ochenta y principios de los noventa marcaron un periodo de cambio político y económico radical y, como en España, la democratización y la descentralización se produjeron de forma conjunta. La transfe-

rencia de poderes del ámbito central al estatal tuvo lugar simultáneamente —y en cierta medida fue impulsada— por el triunfo de los políticos de la oposición en las elecciones regionales. En México, la transferencia de poderes a los estados relativas a la educación primaria y secundaria y algunos servicios sanitarios ha contribuido a un aumento en los gastos de los estados desde el 7% del PIB al 9% entre 1995 y el 2000 (gráfico n.º 1). De todos modos, los estados tanto mexicanos como las regiones<sup>4</sup> españolas, a pesar de los recientes cambios, siguen en gran medida dependiendo de las ayudas estatales, dado el importante papel nivelador e intervención del gobierno central sobre la autonomía regional (Castells 2001; Mayorga, 2002).

En Italia, en los años 1970, se creó un nuevo sistema regional en concordancia con la Constitución de 1948. Anteriormente a esa fecha solamente cinco regiones con status «especial» disfrutaban de alguna forma de descentralización. La autonomía regional ha aumentado desde entonces. Una nueva ley, en 1975, creó las denominadas regiones con status «ordinario» con amplios poderes (Bull, 1999) y la aprobación de la «Ley Bassanini» en 1997 ha consolidado más la descentralización y contribuido a preparar el camino hacia el federalismo. La evolución de la capacidad de gasto de los gobiernos regionales y locales, sin embargo, no ha seguido el mismo ritmo de aumento que las competencias, creciendo únicamente de niveles cercanos al 16% del PIB en 1980 a un nivel apenas superior al 17% en el 2000 (gráfico n.º 1).

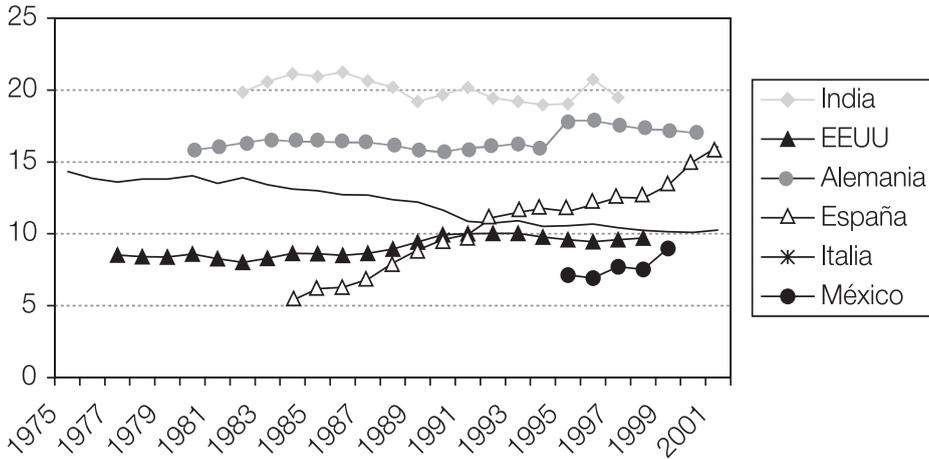
Dos de nuestros países con estados federales también han experimentado importantes procesos de descentralización en años recientes. En los EEUU, la ola descentralizadora que comenzó en los años setenta surgió desde arriba y condujo a la transferencia de responsabilidades a los estados sobre una serie de programas de servicios de salud, de bienestar y servicios sociales, dando también a los estados un mayor nivel de libertad sobre sus propios recursos financieros (Donahue, 1997). Los estados han experimentado un aumento en el porcentaje de gasto público, desde aproximadamente un 8% del PIB en 1980, a cerca de un 10% del PIB en el 2000 (gráfico n.º 1). Sin embargo, una gran parte del aumento en los gastos de los estados fue, antes de 1996, consumido por la financiación de ayudas para programas de bienestar y para el programa Medicaid. Desde 1996 el sistema fue reemplazado por ayudas en bloque, las cuales no van acompañadas con instrucciones rigurosas sobre su uso lo que permite así, a los estados, una mayor flexibilidad y libertad para innovar, pero la contrapartida es que traslada una gran parte del riesgo desde el gobierno federal a los gobiernos estatales (Powers, 1999).

El ritmo del proceso descentralizador en la India ha sido más moderado que en los EEUU. La erosión de la planificación central desde el final de los años ochenta y, sobre todo, la liberalización económica de 1991 y la competencia interestatal por captar la inversión privada que ha surgido, han creado presiones para una mayor descentralización, que han desembocado en transferencias de competencias desde el centro. El aumento en las responsabilidades estatales de las regiones

---

<sup>4</sup> Con la excepción de las regiones de Navarra y el País Vasco, las cuales tiene un control completo sobre el sistema impositivo en sus territorios.

Gráfico n.º 1  
**Gasto Público Regional**  
**(en % del PIB)**



Los datos de Italia incluyen tanto los gastos locales como regionales.

Fuente: Elaboración propia.

no ha ido acompañado, sin embargo, por un similar crecimiento en los recursos. El gráfico n.º 1 muestra que el gasto regional ha permanecido relativamente estable, a un nivel alrededor del 20% del PIB. Sin embargo, Rao (1997: 242) sugiere que la estabilidad de los gastos estatales no implica que el control de los estados sobre las decisiones de gasto haya permanecido inalterado, sino que la dependencia estatal de las transferencias centrales y, consecuentemente, el control central sobre los gastos de los estados han aumentado gradualmente. Como McCarten (2003: 5-9) indica «los gobiernos estatales cuentan casi con el 57% del gasto gubernamental general, pero solamente con el 35% de los ingresos», lo que revela que los estados indios «son

pobres en ingresos pero ricos en autorizaciones de gasto».

Finalmente, Alemania representa en nuestro estudio un caso de control de estos procesos, ya que la estructura de su sistema federal ha permanecido en gran medida inalterada mientras que los gastos regionales han disminuido gradualmente. El gráfico n.º 1 muestra una contracción relativa en la capacidad de gasto de los *Länder* desde principios de los ochenta, con la mayor reducción en los años posteriores a la reunificación alemana. Desde mediados de los noventa, el porcentaje de gastos regionales se ha estabilizado alrededor del 10% del PIB. La estabilidad del federalismo alemán se ha basado en un complejo sistema de interdependencia,

colaboración y responsabilidad compartida entre el *Länder* y el Gobierno federal, y un fuerte peso de este último en los temas regionales. Así, el sistema alemán se ha caracterizado a menudo por un enfoque «horizontal» de federalismo, en contraste con el enfoque «vertical» anglosajón o el enfoque «centrípeto» indio (Spahn, 2001).

### 3.2. Diferencias intranacionales en los procesos descentralizadores

El proceso de descentralización no ha sido, en modo alguno, homogéneo a lo largo de las regiones y estados dentro de un país dado. Son evidentes las significativas diferencias en el nivel de descentralización de poder y recursos dentro de la mayoría de los países incluidos en nuestra muestra. Tales diferencias son fácilmente comprensibles en países tales como España e Italia, los cuales han puesto en marcha sistemas asimétricos de descentralización, pero en menor medida en países donde tales sistemas no existen.

Las divergencias en los poderes, competencias y recursos regionales son también intuitivamente comprensibles en aquellos lugares donde las fronteras nacionales incluyen estados divididos histórica, cultural y económicamente, o naciones con poblaciones étnica, cultural y/o lingüísticamente diversas. Tales diferencias son frecuentemente la causa del establecimiento de federaciones, en un primer momento (Nathan *et al*, 1990: 71). Las diferencias étnicas, culturales y lingüísticas internas dividen a nuestra muestra de países en dos grupos: aquellos donde las diferencias intranacionales son manifiestas y aquellos donde tales dife-

rencias son menos llamativas. Esta división tiene poca relación con el nivel de descentralización o con el hecho de que el país sea o no una federación.

Entre los países de nuestra muestra donde las diferencias regionales internas en autoridad y recursos son mayores, encontramos India, México, España e Italia. La complejidad étnica, lingüística y regional de India distancia a ésta, en muchas vertientes, de otras naciones. De los cerca de ciento noventa idiomas y dialectos existentes en el país, la Constitución reconoce dieciocho idiomas protegidos. Para favorecer la construcción de una nación en este país tan enorme y diverso que había sido históricamente dividido en principados, la Constitución otorgaba fuertes poderes al Gobierno central (Rao, 1997: 239), pero a lo largo de las últimas dos décadas estos poderes han sido progresivamente erosionados (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). España se formó originalmente a través de la unión de cuatro Reinos Medievales en 1492 y ha intentado desde entonces de forma fallida construir un espíritu de nación, creando tensiones históricas entre el centro y la periferia (Rodríguez-Pose, 1996; Aja, 2001). Así, se ha defendido que la democracia en España no podría consolidarse a menos de que fuera acompañada por alguna forma de autonomía política sustancial, particularmente para las nacionalidades históricas del País Vasco y Cataluña (Aja, 2001: 231). Las diferencias territoriales en México son también evidentes entre un relativamente rico y culturalmente homogéneo Norte y un empobrecido Sur con una elevada proporción de población indígena (Andalón-López y López-Calva, 2002). Y en el momento de la unificación italiana en 1861 solamente

el 2,5% de la población hablaba el dialecto de la Toscana sobre el que se basa el italiano contemporáneo (Bull, 1999). Casi un siglo y medio de construcción de la nación ha conducido a un relativamente alto nivel de homogeneidad cultural. Sin embargo, la persistencia de fuertes disparidades económicas internas, junto con el deterioro de las instituciones políticas, el frecuente espectro de la corrupción, y la presencia de minorías lingüísticas en su frontera norte (idioma francés hablado en el Valle de Aosta e idioma alemán hablado en el Alto Adigio) provocan algunas tendencias desintegradoras (Schmidtke, 1996).

En comparación con los cuatro países mencionados arriba, Alemania y los EEUU están compuestos de unas poblaciones y estados más homogéneos, cultural y lingüísticamente. Sin embargo, algunas diferencias internas persisten en ambos países.

Las diferencias intranacionales frecuentemente explican los diferentes poderes y la diferente capacidad presupuestaria existente entre las regiones. La mayor heterogeneidad interna se ha producido tradicionalmente en el caso español donde la gobernabilidad subnacional está marcada por una elevada complejidad reflejada tanto en los poderes concedidos a las diferentes regiones como en su capacidad presupuestaria para diseñar y ejecutar políticas autónomas. Estas diferencias en el nivel de gasto regional *per cápita* entre las comunidades con elevada autonomía (Carta Magna: artículo 151), por una parte, y las regiones de reducida autonomía (artículo 143), por la otra, son significativas. El cuadro n.º 1 ilustra las disparidades en gasto *per cápita* entre las regiones españolas. El gas-

to público *per cápita* en la región que se encuentra a la cabeza, Navarra, supera en más de cuatro veces al de las Islas Baleares. A pesar de estas diferencias, ha habido una considerable convergencia en las capacidades de gasto entre las regiones, a medida que las regiones creadas al amparo del artículo 143 han logrado mayores competencias: el crecimiento del gasto *per cápita* de los gobiernos regionales en Extremadura, Madrid, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla-León ha aumentado en promedio alrededor de un 14% por año en términos reales entre 1984 y 2001, mientras que el de Cataluña, Andalucía, el País Vasco y Navarra «solamente» ha aumentado a una tasa del 7% (gráfico n.º 2).

El panorama en México se ha caracterizado, como en el caso de España, por importantes diferencias en las capacidades de gasto entre los estados y por los procesos progresivos con objeto de reducir estas disparidades. Las disparidades interestatales en la capacidad de gasto son similares a las encontradas en España, con medias estatales estandarizadas de gasto *per cápita* variando desde cuarenta y ocho en Yucatán a doscientos siete en Oaxaca, cuando la media nacional es cien (cuadro n.º 1). Las capacidades administrativas y fiscales de los estados varían significativamente, lo que refleja a menudo diferencias en la capacidad de gasto, anteriores a los procesos de descentralización nacional de finales de los noventa (Giugale *et. al.*, 2000: 10). Los gobiernos de los estados más pobres, en el Sur del país, que tradicionalmente controlaban menos recursos financieros, han experimentado un crecimiento superior en su capacidad de gasto que los estados más ricos, de modo que se ha produ-

Cuadro n.º 1

**Gasto público regional estatal medio *per cápita* (Estandarizado)**

Alemania (1998-2000) <sup>a</sup>		EEUU (1998-2000) <sup>b</sup>		India (1997-1999) <sup>c</sup>	
Sarre	110,49	Delaware	144,74	Punjab	175,84
Hesse	106,99	Wyoming	133,86	Haryana	150,52
Baden-Württemberg	103,05	Vermont	132,55	Gujarat	136,85
....		....		....	
Baviera	96,46	Oklahoma	82,85	Madhya Pradesh	73,46
Baja Sajonia	95,37	Florida	78,43	Uttar Pradesh	67,46
Norte de Renania-Palatinado	93,38	Texas	76,76	Bihar	49,88
España (1999-2001)		México (1995-1999)		Italia (1998-2000)	
Navarra	219,18	Oaxaca	207,10	Valle D'Aosta	186,04
País Vasco	130,29	Campeche	187,79	Trentino-Alto Adagio	142,10
Andalucía	123,08	Baja California	177,91	Cerdeña	115,04
....		....		....	
Asturias	64,57	Puebla	70,07	Lombardía	91,69
Madrid	58,88	Guanajuato	64,79	Piemonte	91,46
Islas Baleares	51,41	Yucatán	47,73	Puglia	89,06
<b>Media Nacional = 100</b>					

<sup>a</sup> Sin los *Länder* del Este ni las ciudades estado

<sup>b</sup> Excluidas Alaska y Hawai

<sup>c</sup> Excluidas Goa, Dehli y los estados de categoría especial.

Fuente: Elaboración propia.

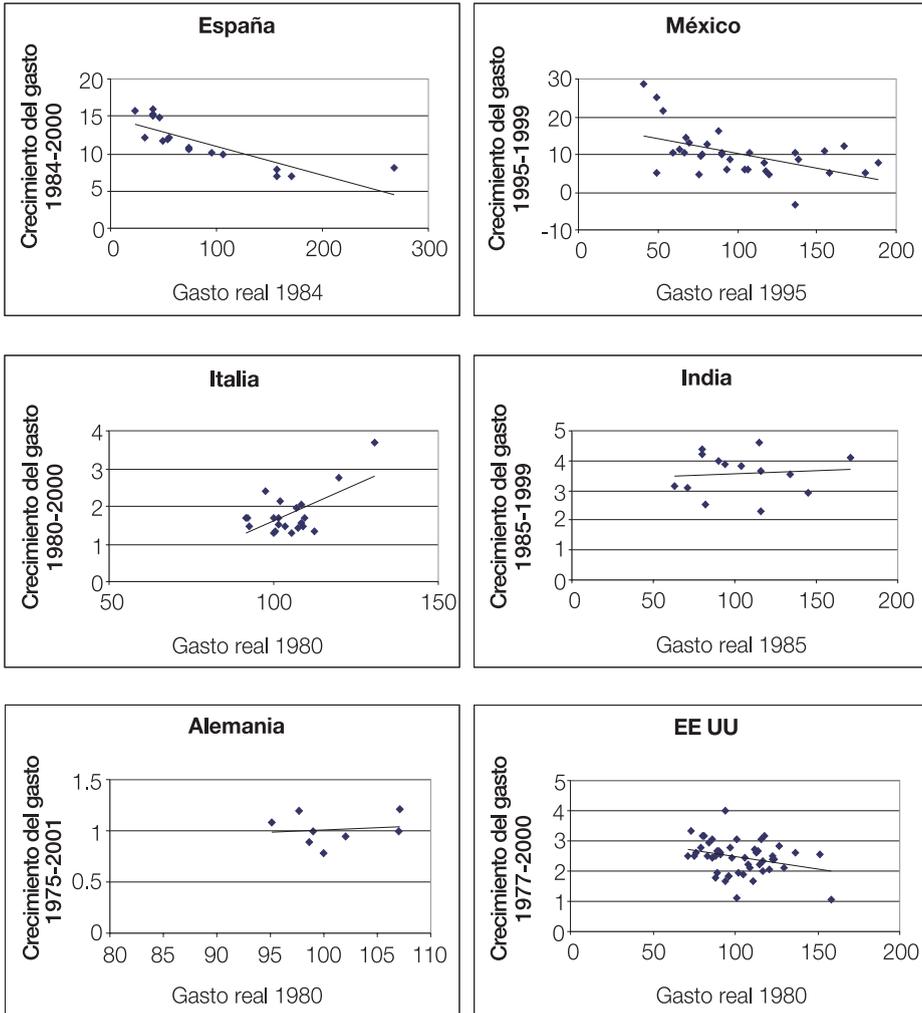
cido, como en el caso español, una convergencia en los recursos de los gobiernos regionales. La evolución del gasto regional en los años para los que existen datos ha variado desde una tasa media anual de crecimiento real *per cápita* del 28% en el estado de Guerrero a un declive anual del 3% en Jalisco (gráfico n.º 2).

En Italia, la principal diferencia en los poderes regionales y su capacidad de gasto se encuentra entre las regiones de status «especial» y las de status «ordinario» (cuadro n.º 1). Estas diferencias han

estado creciendo, a favor de las regiones de status «especial» que se han asegurado un porcentaje incluso mayor de los fondos regionales a lo largo de las últimas dos décadas (gráfico n.º 2). Una diferencia más sutil en el gasto es aquella que se presenta entre el gasto regional y local de las regiones del norte y del sur. Las administraciones públicas en las regiones menos desarrolladas del sur del país han logrado a lo largo de los años asegurar un mayor nivel de ingresos públicos que sus homólogas del norte, principalmente debido a la preocupación del

Gráfico n.º 2

**El crecimiento del gasto público regional *per cápita*  
respecto al gasto inicial *per cápita***



Fuente: Elaboración propia.

Gobierno central por la equidad más que por la eficiencia (Brosio, 1997: 230). La brecha en el gasto regional y local excede en algunos casos el 10% del PIB, y

varía desde el 13% en Piamonte, Veneto, Lombardía y Emilia-Romagna, al 29% en Sicilia, 27% en Calabria, y 25% en Cerdeña y Campania (gráfico n.º 2).

Las disparidades en la capacidad de gasto son también manifiestas a lo largo de los estados indios. Los gobiernos de algunos de los estados más ricos, como Haryana, Punjab y Maharashtra, contaban con niveles de gasto muy superiores a la media nacional en el periodo de 1984 a 1999 (cuadro n.º 1). Estados pobres y tradicionalmente corruptos, como Bihar, contaban con niveles muy inferiores de gasto. La brecha en los gastos estatales ha permanecido relativamente estable a lo largo de las últimas dos décadas del siglo xx (gráfico n.º 2), con un crecimiento en el gasto *per cápita* que ha variado de una tasa anual del 4,6% en Gujarat al 2,3% en Karnataka. A pesar de esta relativa estabilidad, Rao (1997: 244-246) argumenta que los estados con menores ingresos *per cápita* tienen una mayor y creciente dependencia fiscal. Sin embargo, debido al efecto equilibrador de las transferencias federales, las desigualdades de gasto *per cápita* no aparecen tan profundas.

Las diferencias en los gastos regionales entre los *Länder* alemanes y los estados de EEUU son menores que en los anteriores cuatro casos (cuadro n.º 1). En el sistema alemán todos los principales impuestos provienen de los gobiernos federal y estatal conjuntamente y la legislación impositiva es uniforme y centralizada (Spahn, 2001: 118). Las transferencias del gobierno federal a los *Länder* son una fuerza estabilizadora, así los *Länder* con la menor capacidad de ingresos fiscales —Renania-Palatinado, Sarre, y los cinco *Länder* de la anterior Alemania del Este— terminan contando con la mayor capacidad fiscal *per cápita* (Rodden, 2003: 10). Esta estabilidad también se refleja en el cambio en la capacidad de gasto de los

estados, en relación a los casos español, mexicano o indio. Si excluimos a los nuevos *Länder* del este y a las tres ciudades-estado, el gasto regional real *per cápita* para el periodo de 1975 a 2001 creció a niveles del 1% anual, con pocas variaciones entre las regiones (gráfico n.º 2). Los niveles de crecimiento anual del gasto de los *Länder* variaban del 1,16% en Baden-Württemberg al 0,86% en Renania-Palatinado.

En los EEUU, la variación en la capacidad de gasto entre los estados oscila entre una media estandarizada del gasto *per cápita* de setenta y siete en Texas a ciento cuarenta y cinco en Delaware (cuadro n.º 1). El crecimiento en el gasto por los gobiernos estatales, aunque mayor que en el caso de los *Länder* alemanes, ha sido moderado con una ligera convergencia en las capacidades de gasto entre los estados (gráfico n.º 2). En el periodo 1977-2000 el gasto estatal *per cápita* creció a una tasa media anual del 2,4%, con tasas límite que varían desde el 4% en Connecticut al 1% en Hawai.

#### 4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La anterior discusión sugiere que los procesos de descentralización entre y dentro de los países no son en absoluto homogéneos. Las regiones y estados en nuestros seis estudios de caso no tienen solamente una cierta libertad para elegir la clase de políticas que querrían ejercer, sino también diferentes capacidades para desarrollar esas políticas y servicios públicos. La pregunta que surge en este punto es si las regiones con mayores competen-

cias y recursos para realizar políticas autónomas y ofrecer servicios públicos experimentan una mejora en su comportamiento económico en relación a los periodos, en los que habían tenido menor autonomía, teniendo en cuenta los cambios estructurales (que se controlan estadísticamente). Es más, ¿tienen los estados y las regiones que han obtenido recientemente mayores transferencias de competencias y mayores recursos económicos mejores resultados que los estados y regiones con un menor grado de autonomía? Los defensores de la descentralización responderían afirmativamente a estas cuestiones basándose en los argumentos de la capacidad de las administraciones descentralizadas, con mayores poderes autónomos, para diseñar políticas que respondan a las preferencias locales, para generar innovación en la provisión de políticas y servicios públicos a través de la competencia interterritorial, e impulsar mayor participación y responsabilidad.

#### 4.1. El modelo

En este artículo, nos proponemos probar estas cuestiones empíricamente aplicando una variación del método presentado en Rodríguez-Pose (1996) a cada estudio de caso. Este método consiste primero en identificar diferentes periodos, en el ciclo económico del país cuando la tasa de crecimiento nacional es similar (ver gráfico n.º 3), pero las tasas de crecimiento de las regiones/estados individuales varían ampliamente. El objetivo es valorar, usando unos modelos de regresión lineal, si las diferencias interregionales en los modelos de crecimiento en estos periodos, pueden ser atribuidas a cambios en los niveles de autonomía, medidos por

la capacidad de gasto de las administraciones regionales en este periodo<sup>5</sup>. Otros factores que pueden influir en los niveles de crecimiento regional dentro de cada país analizado se han introducido en el modelo como variables de control. El modelo adopta la siguiente forma:

$$\Delta(y_{it} - y_{i0}) = \alpha + \beta_1(r_{it} - r_{i0}) + \beta_2 \ln PIB_i + \beta_3 S_i + \varepsilon \quad (1)$$

Cuando

$$\Delta(y_{nt} - y_{n0}) \cong 0 \quad (2)$$

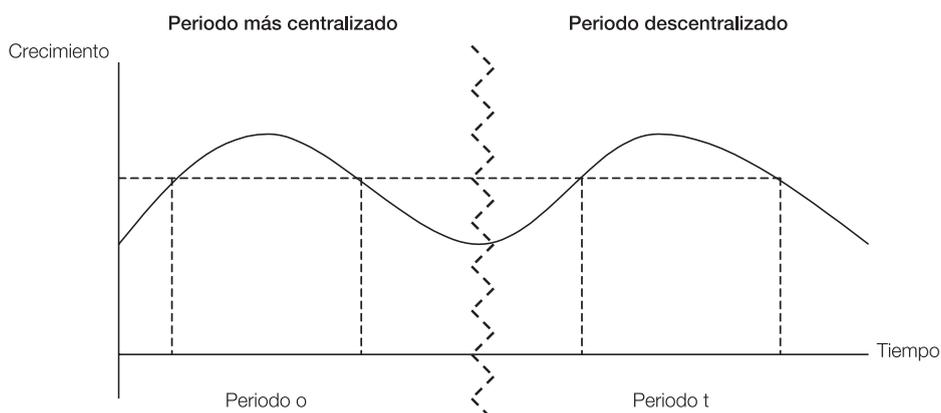
Donde:

- $y$  es el crecimiento de PIB *per cápita* en los periodos, analizados;
- $r$  representa el nivel medio anual de gasto de los gobiernos regionales o estatales en términos *per cápita*;
- $PIB$  es el producto interior bruto medio *per cápita* durante el periodo de análisis;
- $S$  representa una serie de variables estructurales —variando de un país a otro— que se considera tienen una influencia sobre el comportamiento del crecimiento regional dentro de aquel país;
- $i$  y  $n$  representan la región y el país agregado, respectivamente;
- $t$  y  $0$  son los periodos, de tiempo que se comparan;
- $\alpha$  y  $\beta$  son los coeficientes de regresión y  $\varepsilon$  el término error.

En un escenario de «eficiencia a través de la descentralización» cualquier incre-

<sup>5</sup> La capacidad de gasto representa los recursos presupuestarios —provenientes tanto de las ayudas del gobierno central como de las capacidades de recaudación a nivel local—, debiendo los gobiernos descentralizados perseguir sus propias políticas autónomas.

Gráfico n.º 3:

**Identificación de los periodos de crecimiento**

Fuente: Elaboración propia.

mento relativo en la capacidad de gasto regional o estatal entre el periodo  $t$  y el periodo  $0$  será asociado con una mayor eficiencia en el aprovisionamiento de las políticas y servicios públicos y con un mayor crecimiento económico durante el periodo de reestructuración. El coeficiente de regresión  $\beta_1$  será positivo. Por el contrario, en un escenario de «límites de la descentralización» el coeficiente será cero o negativo, puesto que la implementación de las políticas y la prestación de los servicios en el nivel regional no supondrían una mayor eficiencia.

#### 4.2. Identificación de los periodos, de crecimiento económico

Para cada país se identificaron dos periodos, de elevado crecimiento y dos de bajo crecimiento, con la única excepción

de España, para la que se encontraron<sup>6</sup> tres periodos, de elevado crecimiento. Estos periodos, se reproducen en el cuadro n.º 2. Los periodos, de alto y bajo crecimiento varían según la evolución del ciclo económico de cada país. Si tomamos los periodos, de elevado crecimiento, los primeros periodos, —o el segundo periodo en el caso de España— tienden a estar localizados en los años de expansión de la década de los ochenta en cuatro de los seis países de la muestra (cuadro n.º 2). Estos periodos, de elevado crecimiento coinciden con lo que es conocido como «los siete años gordos» en los

<sup>6</sup> La razón para identificar tres periodos de elevado crecimiento en el caso español se relaciona con el hecho de que pueden utilizarse series temporales más largas de datos relativos al crecimiento económico real y al gasto regional usando datos del BBVA y del Ministerio de las Administraciones Públicas.

EEUU, cuando la economía fue impulsada por las políticas «de oferta» y los recortes fiscales de Reagan; con la culminación del periodo de elevado gasto gubernamental y el principio de la liberalización en India; y con la recuperación impulsada por la integración europea en Italia y España. En los casos de Alemania y México los periodos, iniciales de elevado crecimiento se sitúan a finales de los años setenta, y corresponden a la recuperación posterior al primer *shock* petrolífero en Alemania y con los años del *boom* tras el descubrimiento de petróleo en las costas de la península de Yucatán en México.

El segundo periodo de elevado crecimiento incluido en el análisis tiene lugar durante el *boom* económico de la segunda mitad de la década de los noventa. Estos son los años de las políticas de reducción del déficit y de incrementos limitados en los impuestos de Bill Clinton en los EEUU; de estabilidad macroeconómica e integración de México en el NAFTA; de mayor liberalización con la asunción del sector privado como principal motor del crecimiento económico de la India; y de flexibilización y reformas del mercado de trabajo en España. Un comportamiento económico débil en Alemania e Italia durante la segunda mitad de la década de los noventa significa que el segundo periodo de elevado crecimiento se refiere a los años de expansión económica de finales de los ochenta.

Finalmente, el primero de los tres periodos, de elevado crecimiento identificados en el caso español corresponde al *boom* de los años sesenta que siguieron a la apertura del país y al plan de estabilización.

Los periodos, iniciales de bajo crecimiento se relacionan en todos los casos,

excepto en la India, con las crisis petrolíferas (cuadro n.º 2). En España, esto cubre los años posteriores a la primera crisis del petróleo en 1973, mientras que en Alemania, Italia y los EEUU, los periodos, seleccionados cubren las repercusiones de la segunda crisis de 1980. El caso mexicano es ligeramente diferente, puesto que siendo un país productor de petróleo, básicamente se benefició del aumento de los precios petrolíferos, aunque el declive que experimentaron los precios del petróleo desde 1980 contribuyó a generar una enorme deuda que finalmente condujo al colapso del sistema en 1982. En la India el primer periodo de reducido crecimiento tiene lugar en los años de la caída del sistema de fuerte intervencionismo gubernamental como consecuencia de un grave desequilibrio fiscal (Buitter y Patel, 1997).

El segundo periodo de reducido crecimiento corresponde a la crisis económica mundial de principios de los noventa en los casos de la India, España y los EEUU; con la crisis llamada «efecto Tequila» de 1994/5 y los primeros años de recuperación en México, y con el estancamiento de la segunda mitad de los noventa en Alemania e Italia (cuadro n.º 2).

Como podía esperarse, tasas similares de crecimiento en los periodos, de elevado y reducido crecimiento a escala nacional ocultan significativas variaciones intra-nacionales. Los niveles de crecimiento de los estados individuales varían ampliamente en relación a la situación existente en el nivel nacional de un periodo a otro. Por resaltar algunos ejemplos, los estados indios como Bengala Oeste, Gujarat y Karnataka, que experimentaron tasas de crecimiento inferiores a la media nacional durante el periodo inicial de ele-

Cuadro n.º 2

**Periodos de elevado y reducido crecimiento**

Crecimiento del PIB nacional <i>per cápita</i>	Elevado Crecimiento		Reducido Crecimiento	
	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
<b>EEUU</b>	1983-1989		1995-2000	
Tasa de Crecimiento	3,411	3,411	0,543	0,658
<b>Alemania</b>	1975-1979		1987-1991	
Tasa de Crecimiento	4,145	4,272	1,387	1,384
<b>India</b>	1987-1991		1993-1998	
Tasa de Crecimiento	4,546	4,588	2,705	2,771
<b>México</b>	1976-1980		1995-1999	
Tasa de Crecimiento	3,532	3,924	1,449	1,357
<b>Italia</b>	1982-1987		1987-1991	
Tasa de Crecimiento	2,473	2,474	1,854	1,907
<b>España</b>	1963-1969		1983-88	
Tasa de Crecimiento	3,718	3,760	3,831	3,831
			1973-1979	1990-1996
			1,344	1,319

Fuente: Elaboración propia.

vado crecimiento, superan a la media nacional en el segundo periodo. Por el contrario, Madhya Pradesh y Haryana experimentaron un peor comportamiento en el segundo periodo de elevado crecimiento que en el primero. En México, los ganadores en los últimos periodos, tienden a situarse a lo largo de la frontera con los Estados Unidos (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sonora) y en Yucatán, mientras que los perdedores relativos en esos periodos, incluyen muchos de los estados del sur, tales como Tabasco, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Campeche, y Zacatecas. En Alemania, Sarre, Schleswig-Holstein, Renania-Palatinado y la Baja Sajonia, crecieron por debajo de la media nacional en los dos periodos, de menor crecimiento, mientras que en Baviera y

Hesse han tendido a situarse por encima de la media. En los EEUU, durante los periodos, de elevado crecimiento, los estados del Atlántico Sur se situaron por encima de la media nacional en el primero, pero por debajo en el segundo. Las regiones montañosas tuvieron un comportamiento peor que la media en el primero, pero por encima de la media en el segundo. Los estados de Nueva Inglaterra se situaron bastante por encima de la media nacional mientras que los estados centrales del sudeste y del sudoeste crecieron en ambos casos muy por debajo de la media nacional. El crecimiento económico de Nueva Inglaterra superó la del conjunto de la nación en el primer periodo de bajo crecimiento pero en el segundo periodo sucede lo contrario.

#### 4.3. El vínculo entre el comportamiento económico y la descentralización

Las experiencias de crecimiento regional varían ampliamente, particularmente en los periodos, de bajo crecimiento. La cuestión fundamental es si las tendencias de crecimiento regional diferencial tienen correlación con los modelos de descentralización regional expuestos previamente. Para verificar este vínculo, establecemos un modelo (1) para cada país usando la diferencia en el crecimiento regional entre cada par de periodos, de crecimiento elevado y reducido como variable dependiente. Las diferentes variables estructurales específicas a cada nación —el número varía según los grados de libertad en cada modelo nacional— se insertan en el modelo para capturar otros factores que pueden tener una influencia en el comportamiento económico y valorar si los coeficientes del cambio de gasto gubernamental regional son sensibles a la inclusión de otras variables. Éstas incluyen:

- las tasas medias de mortalidad infantil y la participación de las mujeres en el caso de la India;
- en el caso de México el porcentaje de población mayor de 16 años de cada estado que ha completado la educación básica, y el empleo en las empresas maquiladoras como porcentaje del empleo de toda la industria manufacturera;
- el porcentaje de la población mayor de veinticinco años que ha obtenido el título de licenciado y el porcentaje de minorías étnicas (negra e hispana) en el caso de los EEUU;
- la inversión en I+D como porcentaje del PIB en España;

- la tasa de paro regional para Alemania;
  - el porcentaje de población con educación universitaria, la tasa de desempleo y la proporción de empleados en el sector industrial para Italia.
- En el cuadro n.º 3 se recogen tres modelos diferentes para los dos pares de periodos, de crecimiento alto y bajo analizados, donde se incluyen diferentes grupos de variables independientes: el modelo 1 contiene solamente el nivel de variación del gasto gubernamental regional, medido en términos reales, entre el periodo  $t$  y el periodo  $0$ ; en el modelo 2, el logaritmo natural del PIB regional medio entre ambos periodos, de análisis es añadido a las variables independientes; y el modelo 3 inserta las variables estructurales específicas a cada país.

Los resultados de los análisis de regresión múltiple nos llevan a rechazar la hipótesis de un vínculo positivo entre la descentralización y la mejoría en el comportamiento económico en todos los casos. Independientemente de que sean países con sistemas federales bien establecidos o países recientemente descentralizados; países con significativas diferencias regionales internas en la descentralización regional o países donde tales diferencias son menos evidentes; desarrollados o en vías de desarrollo en todos los casos, la mayor descentralización no parece estar asociada con unos resultados económicos superiores. En ninguno de los seis casos incluidos en el análisis existe un vínculo positivo y significativo entre un aumento en la capacidad financiera de una región/estado para desarrollar sus propias políticas y un mejor comporta-

Cuadro n.º 3  
Resultados de la regresión

Variables Independientes	Periodos de Elevado Crecimiento			Periodos de Reducido Crecimiento		
	OLS1	OLS2	OLS3	OLS1	OLS2	OLS3
EEUU	(1983-89)(1995-00)			(1979-84)(1989-94)		
Constante	4,312** (3,806)	45,212** (3,064)	64,163** (4,331)	3,989** (4,262)	70,501** (4,316)	34,998* (2,199)
Descentralización del gasto	-0,495** (-3,903)	-0,449** (-3,753)	-0,383** (-3,852)	-0,441** (-3,369)	-0,184 (-1,417)	-0,221* (-2,034)
LNPIB		-0,333** (-2,779)	-0,507** (-3,977)		-0,529** (-4,077)	-0,199 (-1,499)
Educación			0,193 (1,444)			-0,500** (-3,918)
Población Hispánica			0,306** (2,983)			0,100 (1,025)
Población Negra			-0,266** (-2,636)			-0,402** (-4,098)
R-Cuadrado	0,245	0,353	0,603	0,194	0,408	0,634
R-Cuadrado Ajustado	0,229	0,325	0,557	0,177	0,383	0,592
Valor F	15,233	12,567	13,052	11,347	15,868	14,924
Número de Regiones	49	49	49	49	49	49
ALEMANIA	(1975-79)(1987-91)			(1981-85)(1994-99)		
Constante	-0,439 (-0,269)	53,826 (1,306)	30,356 (0,492)	0,659 (1,042)	36,628 (1,502)	78,551** (6,310)
Descentralización del Gasto	0,166 (0,413)	-0,029 (-0,071)	-0,070 (-0,158)	-0,389 (-1,034)	-0,048 (-0,115)	-0,278 (-1,645)
LNPIB		-0,537 (-1,318)	-0,311 (-0,515)		-0,611 (-1,475)	-1,273** (-6,191)
Tasa de Desempleo			0,332 (0,548)			-1,085** (-5,305)
R-Cuadrado	0,028	0,278	0,329	0,151	0,409	0,926
R-Cuadrado Ajustado	-0,134	-0,010	-0,175	0,010	0,172	0,871
Valor F	0,171	0,964	0,653	1,070	1,728	16,785
Número de Regiones	8	8	8	8	8	8
INDIA	(1987-91)(1993-98)			(1983-88)(1989-94)		
Constante	0,531 (0,495)	-7,748 (-0,275)	-6,423 (-0,206)	0,398 (0,269)	-48,18* (-2,446)	-30,15* (-2,197)
Descentralización del Gasto	-0,246 (-0,879)	-0,334 (-0,798)	-0,415 (-0,924)	0,017 (0,058)	-0,520 (-1,600)	-0,405* (-1,950)
LNPIB		0,123 (0,294)	0,139 (0,305)		0,803* (2,471)	0,529* (2,413)
Tasa de Mortalidad Infantil			-0,095 (-0,281)			-0,546** (-3,222)
Tasas de Participación de las mujeres			-0,272 (-0,861)			0,538** (3,415)
R-Cuadrado	0,060	0,068	0,156	0,000	0,357	0,789
R-Cuadrado Ajustado	-0,018	-0,102	-0,220	-0,083	0,240	0,695
Valor F	0,772	0,4	0,415	0,003	3,056	8,390
Número de Regiones	14	14	14	14	14	14

Coefficientes estandarizados incluidos.

Estadístico t en paréntesis.

\*\* significativo a nivel 1% \* significativo a nivel 5%.

Fuente: Elaboración propia.

### Cuadro n.º 3 (continuación)

## Resultados de la regresión

Variables Independientes	Periodos de Elevado Crecimiento			Periodos de Reducido Crecimiento				
	OLS1	OLS2	OLS3	OLS1	OLS2	OLS3		
<b>MÉXICO</b>	(1976-80)(1995-99)			(1978-83)(1994-99)				
Constante	2,277 (1,713)	-28,146** (-2,703)	-15,337 (-0,903)	2,155 (1,713)	-21,675* (-2,102)	20,001 (1,395)		
Descentralización de gasto	-0,315 (-1,815)	-0,546** (-3,145)	-0,516** (-3,027)	-0,419* (-2,528)	-0,602** (-3,467)	-0,553** (-3,803)		
LNPIB		0,510** (2,941)	0,279 (0,927)		0,404* (2,326)	-0,364 (-1,418)		
Educación			0,155 (0,547)			0,781** (3,232)		
Maquila			0,275 (1,714)			0,268 (1,961)		
R-cuadrado	0,099	0,306	0,382	0,176	0,305	0,551		
R-Cuadrado Ajustado	0,069	0,258	0,290	0,148	0,257	0,484		
Valor F	3,295	6,393	4,168	6,390	6,371	8,282		
N.º de Regiones	32	32	32	32	32	32		
<b>ITALIA</b>	(1982-87)(1987-91)			(1981-85)(1996-00)				
Constante	-0,056 (-0,083)	4,382 (0,579)	11,130 (0,349)	0,717 (1,652)	5,336 (0,658)	59,268 (1,949)		
Descentralización del gasto	0,054 (0,229)	0,110 (0,427)	-0,047 (-0,137)	-0,371 (-1,692)	-0,335 (-1,449)	0,048 (0,154)		
LNPIB		-0,152 (-0,589)	-0,288 (-0,261)		-0,132 (-0,571)	-1,737 (-1,93)		
Educación Universitaria			-0,009 (-0,019)			0,178 (0,498)		
Tasa de Desempleo			-0,633 (-0,631)			-0,861 (-1,076)		
Empleo Industrial			-0,545 (-0,986)			0,767 (1,457)		
R-cuadrado	0,003	0,023	0,1	0,137	0,153	0,431		
R-Cuadrado ajustado	-0,052	-0,092	-0,222	0,089	0,054	0,227		
Valor F	0,053	0,199	0,31	2,864	1,541	2,119		
Número de Regiones	20	20	20	20	20	20		
<b>ESPAÑA</b>	(1963-69)(1983-88)		(1963-69)(1995-00)		(1983-88)(1995-00)		(1973-79)(1990-1996)	
Constante	-0,235 (-0,439)	-9,536 (-0,905)	-0,885 (-0,941)	1,081 (0,074)	-0,228 (-0,324)	12,479 (0,910)	-0,607 (-1,268)	-12,664 (-1,278)
Descentralización del Gasto	0,200 (0,790)	0,079 (0,412)	0,194 (0,765)	0,164 (0,845)	0,019 (0,074)	0,016 (0,060)	0,244 (0,976)	0,164 (0,821)
LNPIB		0,166 (0,790)		-0,050 (-0,233)		-0,275 (-0,959)	0,251 (1,135)	
I&D		0,634** (3,058)		0,710** (3,304)		0,376 (1,310)	0,511* (2,324)	
R-cuadrado	0,040	0,546	0,038	0,512	0,000	0,128	0,060	0,488
R-Cuadrado ajustado	-0,024	0,441	-0,027	0,4	-0,066	-0,073	-0,003	0,370
Valor F	0,624	5,211	0,585	4,548	0,005	0,638	0,953	4,137
N.º de Regiones	17	17	17	17	17	17	17	17

Coefficientes estandarizados incluidos.

Estadístico t en paréntesis.

\*\* significativo a nivel 1% \* significativo a nivel 5%.

Fuente: Elaboración propia.

miento económico (cuadro n.º 3). De hecho, algunos de los resultados apuntan en dirección contraria. En México, los EEUU y, en mucha menor medida, en la India existe una asociación negativa entre los aumentos en la descentralización fiscal y las diferencias en el crecimiento económico durante los mismos periodos, del ciclo económico nacional. Para España, Italia y Alemania no es evidente una asociación estadísticamente significativa.

En los EEUU los resultados de los análisis sugieren que estados que ganaron mayor capacidad sobre los recursos financieros a finales de los noventa en relación a los ochenta han tendido a comportarse relativamente peor —todo lo demás permaneciendo igual— que aquellos estados donde el crecimiento del gasto de la administración del estado ha sido menor. La misma relación puede ser observada en los periodos, de bajo crecimiento económico de principios de los noventa con respecto a principios de los ochenta. En cinco de las seis regresiones de los EEUU la relación entre las ganancias en descentralización y las ganancias en crecimiento económico es negativa y significativa (cuadro n.º 3). El inferior comportamiento económico relativo de los estados de EEUU que han ganado mayor autonomía fiscal puede estar relacionado con las características del proceso de descentralización de los EEUU. Ese proceso ha supuesto en gran medida la transferencia de programas federales de bienestar tales como programas de la Seguridad Social o partes de *Medicaid* a los estados (Donahue, 1997). Por ello, estados con mayores niveles de pobreza y mayores necesidades sociales y de *Medicaid*, a pesar de tener acceso a mayores fondos, pueden haber tenido sus ma-

nos atadas en su capacidad para llevar a cabo políticas que impulsaran el crecimiento, debido a que la mayor parte de sus ganancias financieras habrían sido absorbidas por políticas relacionadas con el bienestar. Este es probablemente el caso en muchos de los estados de la Región del Atlántico Sur y la Región Central del Sudeste cuyos resultados relativos al crecimiento se han deteriorado a pesar de haberse beneficiado de los mayores incrementos en los recursos durante los años recientes.

El aumento en el gasto de las administraciones estatales se encuentra también negativamente asociado con los resultados económicos regionales en México. Tanto para los periodos, de crecimiento elevado como reducido analizados en el cuadro n.º 3, el coeficiente para la variable de descentralización fiscal es negativo y significativo en cinco de las seis regresiones. Si los efectos sobre el crecimiento del PIB *per cápita* estatal, el nivel de educación de la población y el tamaño regional del sector de la maquila son controlados, los estados que han experimentado un mayor incremento en su poder de gasto en los noventa han obtenido, de media, un peor resultado económico relativo que durante el periodo de gobierno central fuerte de finales de los setenta y principios de los ochenta. Este resultado se explica por el hecho de que en México los gobiernos regionales más fuertes no se encuentran solamente en los estados ricos como Baja California, Distrito Federal o Nuevo León. El estado más pobre del país, Oaxaca, cuenta con el gobierno estatal con el mayor gasto *per cápita*, con otros estados pobres, tales como Tabasco, que le siguen de cerca. Así y todo, a pesar de la mayor capacidad de algunos

de los estados más pobres para llevar adelante políticas autónomas, es altamente discutible si las administraciones regionales tienen los recursos o incluso las capacidades y el personal con la experiencia necesaria para abordar adecuadamente la dimensión de los problemas de desarrollo a los que tienen que hacer frente (Rodríguez, 1997).

En el caso indio, del análisis también emerge una similar relación negativa entre el crecimiento en la capacidad de gasto de los estados indios y su comportamiento económico. Los cambios en el nivel de descentralización, en cualquier caso, no parecen tener ningún impacto significativo en los cambios de las tasas de crecimiento. El coeficiente de la variable que indica cambios en las capacidades de gasto estatal no es significativa en cinco de las seis regresiones y en el modelo 6, que compara los periodos, de bajo crecimiento de finales de los ochenta y finales de los noventa, la conexión entre los cambios en el gasto estatal y los cambios en el crecimiento económico es más débil que los de esta última variable con el PIB *per cápita*, la mortalidad infantil y las tasas de participación de las mujeres (cuadro n.º 3).

Para los tres países europeos incluidos en el análisis, no parece existir relación alguna entre los cambios en el nivel de autonomía regional y los cambios en el comportamiento económico. Los coeficientes de la variable de descentralización fiscal en todas las regresiones de España, Alemania e Italia son a menudo cercanas a cero y estadísticamente no significativas (cuadro n.º 3). Las regiones que han obtenido una mayor capacidad para desarrollar sus propias políticas autónomas no se han comportado mejor

que bajo condiciones de menor autonomía. La ausencia de tal vínculo es evidente en España. Las regiones de la Constitución y las regiones que ganaron la autonomía vía el artículo 151 en los años ochenta, y así disfrutaron de un mayor nivel de autogobierno, no han logrado, a pesar de los coeficientes moderadamente positivos en los primeros años de la descentralización, mayores niveles de crecimiento a mediados de los ochenta en relación con los altamente centralizados años sesenta, o en relación a las comunidades autónomas con menor nivel de autonomía del artículo 143. Unos buenos resultados económicos en comparación con los de la década de los sesenta en algunas de las regiones con un mayor nivel de autonomía, como es el caso de Canarias, Cataluña y Navarra, fueron contrarrestados por relativamente mediocres resultados económicos en otras regiones con un nivel de autonomía más elevado, como Andalucía, el País Vasco o Galicia. Tampoco el mayor crecimiento relativo en los poderes regionales de algunas de las regiones del artículo 143 durante la década de los noventa se ha traducido en mayores niveles de crecimiento. Un crecimiento fuerte en Madrid durante la segunda mitad de la década de los noventa ha sido contrarrestado por débiles tasas de crecimiento en regiones como Asturias o Castilla León.

La ausencia de cualquier vínculo entre los cambios en la capacidad de gasto de los *Länder* y los cambios en el crecimiento económico en Alemania pueden relacionarse con la transferencia masiva de fondos destinados a los *Länder* de la anterior Alemania del Este —sobre los que no están disponibles series completas de datos— y el impacto que estas

transferencias han tenido en el sistema de igualación federal. La relativamente homogénea trayectoria decreciente en la capacidad de gasto de los *Länder* alemanes ha implicado una reducción en el margen de maniobra de los estados individuales para desarrollar sus propias políticas independientes.

Finalmente, en el caso de Italia, el crecimiento en la capacidad de gasto de algunas regiones de status «especial», tales como el Valle de Aosta, Sicilia o Cerdeña, no ha estado asociado con un comportamiento económico superior. De las cinco regiones de status especial, Trentino-Alto Adagio es la única excepción a esta norma. Algunas regiones caracterizadas por tasas moderadas de incremento en los recursos han experimentado, en contraste, altas tasas de crecimiento. Este es el caso de Veneto o Toscana. Y la ventaja relativa de la mayoría de las regiones meridionales en lo relativo al gasto no se ha convertido tampoco en mayor crecimiento económico que en las regiones del Norte, siendo lo contrario la situación general en los noventa.

## 5. CONCLUSIÓN

En este artículo hemos evaluado el vínculo entre la descentralización y la eficiencia económica, especialmente a la luz de la creciente tendencia por parte de los defensores de la descentralización y «los nuevos regionalistas» a asociar la transferencia de competencias y recursos a niveles subnacionales de gobierno, con una mejora en el comportamiento económico. En un mundo que ha conocido un movimiento significativo hacia la descentralización a lo largo de las últimas décadas,

los defensores de la descentralización sugieren que esto debería haber sido suficiente para:

- a) impulsar la eficiencia a través de mejoras en la capacidad de las administraciones públicas descentralizadas para diseñar mejor la oferta de políticas y bienes públicos, adecuándolas a las necesidades y preferencias locales;
- b) tener mayores oportunidades para la innovación de las políticas;
- c) adquirir una superior responsabilidad y transparencia de las administraciones, y sean así «más cercanas a la gente»;
- d) por medio de las ganancias competitenciales asumidas por un mayor número de gobiernos regionales, generar las mejores políticas y ofrecer los bienes públicos de forma más eficaz respecto al coste.

Sin embargo, como muestran nuestros resultados, existen pocos indicios de una conexión entre descentralización y mayor eficiencia económica. En nuestros seis casos de estudio, no encontramos evidencia de una correlación positiva y fuerte entre el comienzo de la autonomía regional o de los aumentos de las transferencias de recursos a los gobiernos regionales (*estatales*), y unos mejores resultados económicos. Los estados y regiones que han ganado más competencias a lo largo de las últimas décadas no parecen cosechar una prima de crecimiento económico como consecuencia del aumento de la capacidad de los gobiernos regionales para establecer sus propias políticas independientes. En nuestros seis casos, los cambios en el nivel de descentralización son, en el mejor de los casos, irrelevantes en la determinación de los resultados eco-

nómicos de las regiones. La ausencia de este «dividendo económico» de la descentralización es evidente en contextos muy diferentes. Es llamativo en países que han experimentado una reciente transición a la autonomía regional y en países con una larga tradición de descentralización; en países tanto federales como no federales; en países con una significativa heterogeneidad interna en el poder y recursos de los gobiernos regionales, y en países donde esas diferencias son raras; en países donde la capacidad de gasto de las regiones ha aumentado significativamente a lo largo de las últimas décadas y en países donde el gasto subnacional respecto al PIB ha permanecido estable; y en países desarrollados y menos desarrollados. En los peores casos —México y EEUU— la descentralización parece influir en una dirección opuesta a la predicha por la hipótesis de la «eficiencia a través de la descentralización». Incluso cuando los factores estructurales que pueden tener un impacto en el crecimiento económico se han controlado, los estados mexicanos y estadounidenses que han ganado más poderes para desarrollar políticas autónomas a lo largo de los últimos años muestran una peor trayectoria económica relativa que la que habían conocido bajo un sistema más centralizado de gobernanza económica.

Las demandas de una mayor eficiencia a través de la descentralización y la transferencia de poder (autoridad, políticas y competencias) a los ámbitos regionales de gobierno deberían, por lo tanto, ser tomadas con mucha precaución. Aunque la descentralización puede estar, por supuesto, asociada con un mayor nivel de innovación en las políticas, con una

mejor capacidad de los gobiernos para adaptar políticas a las necesidades locales —siempre que exista una sociedad civil desarrollada— y con una mayor transparencia y responsabilidad, es difícil asociar directamente estos factores con una mejor actuación económica. Las nuevas políticas pueden ser un éxito, pero pueden también ser un gran fracaso; el responder a la opinión pública puede impulsar a los gobiernos a adoptar políticas que son populares a corto plazo pero tienen un impacto negativo a medio y largo plazo; y la competencia territorial entre las jurisdicciones puede impulsar el crecimiento, pero también puede ser un juego de suma cero. Muchos de los factores negativos subrayados por gran parte de la literatura del federalismo fiscal, tales como la incapacidad para explotar las economías de escala y de alcance a niveles inferiores de gobierno, los problemas de asignar poderes de forma no solapada en los contextos descentralizados o la tendencia a actuar en condiciones de «limitaciones de presupuesto blando» seguramente interpretan también un papel en la ausencia de un vínculo entre la descentralización y un mayor crecimiento económico.

Como resultado, la descentralización está lejos de ser la cura económica prevista por muchos de sus defensores. Aunque la transferencia de autoridad y recursos del centro a las regiones es probable que implique beneficios sociales, culturales e incluso políticos, se recomienda precaución cuando se intenta discernir algún efecto económico de la descentralización, ya que la descentralización no parece estar asociada a un mayor crecimiento.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAI, N. y SAKATA, M. (2002): «Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States», *Journal of Urban Economics* 52, 93-108.
- AJA, E. (2001): «Spain: Nation, Nationalities and Regions», in LOUGHLIN, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Economy, Society and Polity*. Oxford University Press, Oxford 229-54.
- ALLMENDINGER, P. y TEWDWR-JONES, M. (2000): «Spatial dimensions and institutional uncertainties of planning and the "new regionalism"», *Environment and Planning C: Government and Policy* 18, 711-26.
- ANDALÓN-LÓPEZ, M. y LÓPEZ-CALVA, L. (2002): «The many Mexicos: Regional income inequality and polarization during the nineties», *Comunicación presentada en Cornell/LSE/Wider Conferencia*, London.
- AZFAR, O.; KAHKONEN, S.; LANYI, A. y MEAGHER, P. (1999): «Decentralisation Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements», *Centre for Institutional Reform and the Informal Sector*, University of Maryland, Working Paper No 255.
- BAHL, R.W. y LINN, J.F. (1992): *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, M. (1998): «Expenditure Decentralisation and the Delivery of Services in Developing Countries», *CIDER*, Working Paper no C98-104, Berkeley, California.
- BENNETT, R.J. (1997): «Administrative Systems and Economic Spaces», *Regional Studies*, volumen 31, 3, pp. 323-36.
- BLANCHARD, O. y SHLEIFER, A. (2000): «Federalism with and without political centralisation: China versus Russia», *NBER*, Working Paper No 7616. Cambridge, Massachusetts.
- BOLTON, P. y ROLAND, G. (1997): «The breakup of nations: a political economy analysis», *Quarterly Journal of Economics* 62, 1057-90.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BRETON, A. (1983): «Federalism versus Centralism in Regional Growth», in BIEHL, D.; ROSKAMP, K.W. y STOLPER, W.F. (eds.): *Public Finance and Economic Growth: Proceedings of the International Institute of Public Finance Tokyo 1981*. Wayne State University Press, Detroit.
- BROSIO, G. (1997): «Financing Regional and Local Governments: Italy and Spain», in AHMAD, E. (ed.): *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants* Edward Elgar, Brookfield, 213-33.
- BULL, A. (1999): «Regionalism in Italy», in P. WAGSTAFF (ed.): *Regionalism in the European Union*. Intellect Books Exeter, 140-57.
- BULLMAN, U. (2001): «Germany: Federalism Under Strain», in LOUGHLIN, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Economy Society and Polity*. Oxford University Press, Oxford, 83-116.
- BUITER, W.H. y Patel, U.R. (1997): «Solvency and Fiscal Correction in India: an Analytical Discussion», en MUNDLE, S. (ed.): *Public Finance; Policy Issues for India*. Oxford University Press, Delhi, 30-75.
- CASTELLS, A. (2001): «The role of intergovernmental finance in achieving diversity and cohesion: the case of Spain», *Environment and Planning C: Government and Policy* 19, 189-206.
- DAVOODI, H. y ZOU, H. (1998): «Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study», *Journal of Urban Economics*, 43, 244-57.
- DE MELLO, L. y BARENSTEIN, M. (2001): «Fiscal Decentralisation and Governance: A Cross-Country Analysis», *IMF Working Paper No 01/71* Fiscal Affairs Department.
- DIAMANTI, I. (1993): *La Lega*. Donzelli, Roma.
- DONAHUE, J.D. (1997): *Disunited States*. Harper Collins Publishers, Basic Books.
- EBEL, R.D. y YILMAZ, S. (2002): «Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview», *Texts Submitted For the International Symposium on Fiscal Imbalance* Informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal. Québec, Canadá.
- FOX, W.F. (2001): «Decentralisation in the United States: Where has the country headed?», *Textos enviado para el International Symposium on Fiscal Imbalance*. Final Informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal. Québec Canadá.
- GIORDANO, B. (2000): «Italian regionalism or "Padanian" nationalism - the political project of the Lega Nord in Italian politics», *Political Geography* 19, 445-71.

- GIUGALE, M. y WEBB, S (eds.) (2000): *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Banco Mundial, Washington DC.
- KEATING, M. (1993): *The politics of modern Europe: the state and political authority in the major democracies*. Edward Elgar, Aldershot.
- KEATING, M. (1998): *The new regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change*. Edward Elgar, Northampton.
- KEATING, M. (2001): «Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia», *European Urban and Regional Studies* 8, 217-34.
- KEEFER, P. y KNACK, S. (1995): «Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures», *Economics and Politics* 7, 207-27.
- KEEFER, P. y KNACK, S. (1997): «Why don't poor countries catch up?: A cross-national test of an institutional explanation», *Economic Inquiry* 35, 590-602.
- KLUGMAN, J. (1994): «Decentralisation: A Survey of Literature From a Human Development Perspective United Nations Development Programme Occasional Paper 13 Human Development Report Office, New York.
- LOUGHLIN, J. (2001): «Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe», in J. LOUGHLIN (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford 1-36.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y McNAB, R.M. (2001): «Fiscal Decentralization and Economic Growth», *International Studies Program Working Paper* No 01-1, Georgia State University.
- MASKIN, E.S. (1996): «Theories of soft budget constraint», *Japan and the World Economy* 8, 125-34.
- MAYORGA, F. (2000): «Mexican States: Towards a New Federalism World Market Research Centre Accessed 20/11/02 from [www.wmrc.com/businessbriefing/pdf/wued2000/Technology/FITCH.PDF](http://www.wmrc.com/businessbriefing/pdf/wued2000/Technology/FITCH.PDF).
- MCCARTEN, W.J. (2003): «The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States», in RODDEN, J.; ESKELAND, G. y LITVACK, J. (eds.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press (proximamente), capítulo 8.
- MORGAN, K. (2002): «The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation», *Regional Studies* 36, 797-810.
- MORTON, A.D. (2002): «La resurrección del maíz: globalisation, resistance and the Zapatistas», *Millennium* 31, 27-54.
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* McGraw Hill, New York.
- NATHAN, R.P. y BALMACEDA, M. (1990): «Comparing Federal Systems of Government», in BENNETT, R.J. (ed.): *Decentralization Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Clarendon Press, Oxford, capítulo 4.
- OATES, W.E. (1994): «Federalism and Government Finance», in QUIGLEY, J.M. and SMOLENSKEY, E. (eds.): *Modern Public Finance*. Harvard University Press, Cambridge, 125-151.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich: New York.
- POWERS, E.T. (1999): «Block granting welfare: Fiscal impact on the states Occasional», Paper número 23, Urban Institute.
- PRUD'HOMME, R. (1994): «On the dangers of decentralisation», *World Bank Policy Research Working Paper* No 1252.
- PUTNAM, R.D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton J, Princeton University Press.
- RAO, M.G. (1997): «Intergovernmental transfers in India», in AHMAD, E. (ed.): *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Edward Elgar, Brookfield, 234-66.
- RAO, M.G. y SINGH, N. (2003): «The Political Economy of Center-State Fiscal Transfers in India», in McLAREN, J. (ed.): *Colombia- World Bank Conference Volume* (próximamente).
- RODDEN, J. (2003): «Soft Budget Constraints and German Federalism», in RODDEN, J.; ESKELAND, G. y LITVACK, J. (eds): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press (próximamente), capítulo 6.
- RODDEN, J. (2002): «The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World», *American Journal of Political Science*, volumen 46, No 3, pp. 670-687.
- RODRÍGUEZ, V.E. (1997): *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press, Boulder, Col.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (1996): «Growth and institutional change: The influence of the Spanish rationalization process on economic performance», *Environment and Planning C: Government and Policy* 14, 71-87.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2002): *The European Union: economy, society and polity*. Oxford University Press, Oxford.

- RODRÍGUEZ-POSE, A. y GILL, N. (2003): «The global trend towards devolution and its implications», *Environment and Planning C: Government and Policy* 21.
- SCHMIDTKE, O. (1996): *Politics of Identity. Ethnicity, Territory and the Political Opportunity Structure in Modern Italian Society*. Sinzheim, Pro Universitate.
- SOLÉ-VILANOVA, J. (1990): «Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element?», in BENNETT, R.J. (ed.): *Decentralization Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda* Clarendon Press, Oxford.
- SPAHN, P.B. (2001): «Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany», in AHMAD, E. (ed.): *Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants* Edward Elgar, Brookfield, 103-43.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press, New York.
- STREECK, W. (1992): *Social institutions and economic performance. Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. Sage, London.
- SURY, M.M. (1998): *Fiscal federalism in India*. Indian Tax Institute, Delhi.
- TANZI, V. (1995): «Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects», in BRUNO, M. and PLESKOVIC, B. (eds.): *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Banco Mundial, Washington, 295-316.
- THISSEN, U. (2001): «Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High Income OECD Countries», *European Network of Economic Policy Research Institutes*, Working Paper No 1.
- TIEBOUT, C.M. (1956): «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy* 64, 416-24.
- TOMANEY, J. (2002): «The evolution of regionalism in England», *Regional Studies* 36, 721-731.
- TOMANEY, J. Ward (2000): «England and the "New Regionalism"», *Regional Studies* 34, 471-78.
- WOLLER, G.M. y PHILLIPS, K. (1998): «Fiscal decentralisation and LDC economic growth: An empirical investigation», *Journal of Development Studies* 34, 139-48.
- XIE, D.; ZOU, H. y DAVOODI, H. (1999): «Fiscal decentralisation and economic growth in the United States», *Journal of Urban Economics* 45, 228-39.
- ZHANG, T. y ZOU, H. (1998): «Fiscal decentralization public spending and economic growth in China», *Journal of Public Economics* 67, 221-40.
- ZHANG, T. y ZOU, H.F. (2001): «The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India», *China Economic Review* 12, 58-81.