

DESCENTRALIZACION EN EL PERÚ: EL FACTOR CONTROL Y LAS POLITICAS DE RESCATE DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Manuel Macera^a

Superintendencia de
Banca y Seguros del Perú

Fabrizio Orrego^b

Banco Central
de Reserva del Perú

Enero 2003

RESUMEN

A partir de las elecciones regionales de noviembre del 2002, el Perú se insertó en la corriente descentralista iniciada en Latinoamérica varias décadas atrás. Este proceso no es sencillo, pues la experiencia internacional en economías emergentes indica que los gobiernos subnacionales han provocado muchas veces descalabros fiscales, forzando el rescate de los niveles superiores de gobierno.

A la luz de la legislación peruana, proponemos un modelo que consta de una economía con N regiones heterogéneas, que se compone de dos niveles de gobierno, el Gobierno Central y los gobiernos regionales, participantes de un juego secuencial que implica la toma de decisiones en tres momentos del tiempo. A partir de esta estructura base, realizamos dos caracterizaciones del proceso descentralista, introduciendo en ambas la importancia del control efectivo sobre la jurisdicción (factor control) dentro de la toma de decisiones del gobierno regional.

El equilibrio que se obtiene para el caso de las regiones grandes es independiente de la caracterización que se realice, pues el factor control cohíbe la conducta oportunista de éstas. En el caso de las regiones pequeñas, el considerar las externalidades generadas por el servicio de deuda permite obtener un equilibrio en el que el rescate es factible. El factor control entonces deja de ser efectivo.

^a mmacera@sbs.gob.pe ^b forrego@bcrp.gob.pe Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no son compartidas necesariamente por las instituciones a las que pertenecen.

I. INTRODUCCION

Uno de los compromisos políticos más importantes asumidos por el actual Presidente de la República al iniciar su mandato fue la convocatoria a elecciones regionales en noviembre del 2002. La puesta en marcha de este proceso permitiría finalmente la institucionalización de los gobiernos regionales, cuya creación estaba ya contemplada en la reforma constitucional de 1979.

El primer intento sin éxito por incorporar niveles intermedios de gobierno en el ordenamiento del Estado ocurrió a fines de los ochenta, durante el régimen aprista. No obstante, la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional en 1992 detuvo este primer impulso descentralista, excluyendo además la posibilidad de un debate serio sobre el tema por casi diez años.

La inminencia del proceso actual exige analizar detenidamente las condiciones dentro de las que éste se enmarca. Dada la celeridad con que se ha legislado sobre la materia no resulta claro si el Ejecutivo es plenamente consciente de los riesgos y oportunidades que implica llevar a cabo esta tarea.

La descentralización en economías emergentes no es una empresa sencilla, pues existe una serie de factores que condiciona la relación entre los distintos niveles de gobierno. En el plano fiscal, el más relevante es la incapacidad de las regiones para internalizar el costo de sus acciones. Si esta condición prevalece, la asignación de recursos por parte de los gobiernos subnacionales no es eficiente. La presencia de un problema de agencia resulta evidente, pudiendo traducirse en conductas oportunistas por parte de los gobiernos subnacionales. La tarea del Gobierno Central consiste entonces en diseñar los mecanismos adecuados que permitan acceder a un mejor resultado, previniendo posibles descalabros fiscales y financieros.

En este documento proponemos un modelo que caracteriza el proceso descentralista doméstico, a la luz de la legislación vigente sobre el tema. La novedad consiste en incorporar el factor control dentro de la función objetivo de la región, que la aísla a internalizar las consecuencias de sus acciones. La intuición es la siguiente: la facultad implícita del Gobierno Central de asumir la administración de las regiones en problemas podría inhibir la conducta perversa de éstas. El objetivo principal es prever las condiciones en que los gobiernos subnacionales inducen al rescate del Gobierno Central.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. En la segunda parte se hace una revisión del marco teórico. En la tercera sección se discute el caso peruano y se definen los rasgos principales a tomar en cuenta para construir el modelo. Además, se examinan los determinantes de los rescates ocurridos en otros países latinoamericanos. En la cuarta sección se presenta el modelo, discutiendo los equilibrios que se derivan del mismo. Finalmente, en la quinta sección se concluye.

II. MARCO TEÓRICO

El proceso descentralizador se enmarca dentro de un fenómeno de carácter global que implica la búsqueda de estructuras de gobierno adecuadas para la toma de decisiones de política¹.

Este proceso presenta riesgos y oportunidades tanto en el plano político como en el económico. En el primero, son más o menos evidentes las ventajas en materia de profundización democrática, fiscalización y la estrecha relación resultante entre la autoridad y sus electores. No obstante, el mismo fenómeno podría producir, por ejemplo, el enclave en el poder de las élites económicas regionales en ciertas jurisdicciones. Bajo

¹ Tommasi, Mariano, y Federico Weinschelbaum, *A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration*, Fundación Gobierno y Sociedad (CEDI) y Universidad de San Andrés, Mimeo 2001, p. 2.

esta estructura además, los grupos de menores ingresos encontrarían más difícil hacer valer sus derechos porque su poder de agremiación se vería reducido².

Por el lado económico conviene centrarse en dos puntos cuyo logro es excluyente según la estructura que se adopte y constituyen pues el costo de oportunidad de cada alternativa. La ventaja de un esquema descentralizado la brinda el hecho de que estructuras más pequeñas de gobierno gozan aparentemente de mayor capacidad para adecuar sus decisiones de política a las necesidades de la población correspondiente. En la literatura sobre el tema se dice que de tal modo se previene el problema del *one size fits all*.

No obstante, un hecho a tener en cuenta es que la descentralización dificulta la internalización de las externalidades generadas por la provisión de los bienes públicos y conlleva la asignación ineficiente de recursos. En efecto, un gobierno centralizado está en mayor capacidad de manejar estos efectos en búsqueda de maximizar el bienestar social³.

Esta característica resultó motivación suficiente para el inicio de una serie de investigaciones sobre la descentralización y el federalismo fiscal. En general, el uso de la teoría de juegos para analizar el problema resultó bastante útil a la literatura pionera sobre el tema. Las primeras aproximaciones modelaron la situación como un juego secuencial de dos jugadores, Gobierno Central y Gobierno Regional, en el que el primero imponía condiciones y restricciones para inducir al segundo a comportarse de manera que el máximo beneficio social sea obtenido. De este análisis se derivó una serie de conclusiones valiosas para el estudio del fenómeno en cuestión,

² Eaton, Kent, *The Dilemma of Decentralization in Latin America: Risks and Opportunities*, Documento preparado para la Conferencia de la Escuela Fletcher: *Currency Policy Dilemmas in Latin America's Foreign Economic Relations*, 2001, pp. 10- 16.

³ Tommasi, Mariano, y Federico Weinschelbaum, *op. cit.*, p. 3.

en torno a las políticas correctas de asignación de recursos a los niveles inferiores de gobierno⁴.

Sin embargo, la literatura más reciente reparó en la inconveniencia de suponer que las externalidades implícitas en la provisión subnacional de ciertos servicios públicos fueran ignoradas por las autoridades correspondientes. De hecho, era evidente que muchos de esos servicios corresponden a sectores que no pueden ser desatendidos por el Gobierno Central y cuya subprovisión generaría una desutilidad enorme. Esto puso en evidencia la naturaleza no cooperativa de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y permitió reconocer la existencia de un problema de incentivos en la delegación de responsabilidades fiscales por el lado del gasto y endeudamiento⁵.

El esquema de Principal-Agente resultó apropiado para enmarcar la nueva red de relaciones intergubernamentales resultante del proceso descentralista. En este tipo de esquema, el agente es aquél que obtiene una mayor utilidad por incumplir con un contrato establecido *ex ante*. Al principal le corresponde establecer los incentivos apropiados para que el agente se ciña a lo que el contrato estipula. La necesidad de estos incentivos nace en la posibilidad que tiene el agente de realizar acciones que no pueden ser directamente observadas ni controladas por el principal. El juego definido anteriormente sufre por lo tanto una ligera modificación: existe la posibilidad de una segunda movida por parte del Gobierno Central si es que luego de que el Gobierno Subnacional hizo la suya, el resultado no fuese el más conveniente. Como el agente tiene conocimiento pleno de tal situación, se dice que el Gobierno Regional induce a una tercera movida en el juego.

⁴ Wildasin, David, *Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, Vanderbilt University, Mimeo 1997, pp. 8-9.

⁵ Braun, Miguel y Mariano Tommasi, *Fiscal Rules for Subnational Governments: Some organizing principles and Latin American experiences*, Documento preparado

En un aspecto práctico, los gobiernos regionales incurrirían en desórdenes presupuestarios privilegiando el consumo de ciertos bienes de acuerdo a sus propias preferencias. Al saber que éstas no coinciden con las del principal, la búsqueda del máximo bienestar social precipita el rescate. En ese caso, se dice que la restricción presupuestaria de las regiones es débil, porque el Gobierno Central no puede comprometerse *ex ante* a no rescatarlas y finalmente termina haciéndolo⁶.

Esta situación determina la existencia de estrategias de rescate del Gobierno Nacional y del Gobierno Subnacional. En el primer caso, esto significa la definición de reglas de política explícitas o implícitas que establezcan los incentivos adecuados para prevenir descalabros fiscales; en el caso de las regiones, conduce a un comportamiento oportunista cuyo fin último es acceder a la asistencia fiscal por parte del Estado⁷. Si se impone la política de rescate de la región, es decir, si se logra inducir a una tercera jugada o la ruptura de la regla establecida *ex ante* por el Gobierno Central, el rescate se materializa. Esta condición excluye el caso en que la desviación de la regla no se produce como resultado de la conducta oportunista de las regiones y aquel en que a pesar de producirse dicha conducta, el gobierno se ciñe a lo establecido en su primera jugada⁸.

Es evidente que en un proceso tan complejo, el factor político juega un rol esencial en el comportamiento de los distintos niveles de gobierno. El análisis de la experiencia internacional sugiere que dicho factor puede propiciar una conducta oportunista ya no de los gobiernos subnacionales sino del propio Gobierno Central. El cumplimiento de la regla en este caso se ve alterado por variables tales como los ciclos

para la Conferencia Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*, Oaxaca, México, 2001, pp. 19-20.

⁶ Qian, Yingyi y Gérard Roland, "Federalism and Soft Budget Constraint", en *American Economic Review*, Vol. 88, N° 5, 1998, p. 1143.

⁷ Wildasin, David, *op. cit.*, pp. 9-13.

⁸ Nicolini, Juan Pablo, et al, *Decentralization, Fiscal Discipline in Subnational Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina*, Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pp. 3-4.

electorales o la composición partidaria de los gobiernos subnacionales, lo que determina que la asignación de recursos obedezca más al cálculo político que a consideraciones económicas.

Asimismo, conviene tener en cuenta la influencia de la heterogeneidad de las jurisdicciones en el diseño de políticas del Gobierno Central, pues es previsible que el comportamiento oportunista de ciertas regiones se acentúe debido al riesgo moral de jurisdicciones muy grandes para no ser rescatadas⁹.

Las condiciones iniciales, tanto políticas como económicas, han demostrado ser importantes para la obtención de los resultados esperados de la reforma. Una desigualdad marcada entre jurisdicciones no sólo complica el diseño de políticas, sino también inhibe los efectos virtuosos y restringe las oportunidades disponibles inherentes al proceso. La experiencia argentina en este caso resulta aleccionadora¹⁰.

La puesta en marcha de la reforma requiere la definición de una serie de competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Es importante reparar en el grado de autonomía fiscal del que finalmente gozarían los gobiernos subnacionales. La concesión de cierta autonomía por el lado del uso de recursos debiera tener correlato con la fuente de los mismos, o de lo contrario se generan serias incompatibilidades. El caso en el que los recursos provenientes del Gobierno Central tienen una participación muy importante dentro del presupuesto regional se conoce como desbalance vertical. Como señalan algunos autores, la dimensión de este desbalance determina en gran medida el grado de disciplina fiscal existente en cada región, pues condiciona su capacidad de reacción frente a choques exógenos.

⁹ El término "grande" no debe ser entendido en una sola dimensión como número de habitantes o área geográfica. El ordenamiento de las regiones según su "tamaño" debiera ser resultado de considerar diversas características socioeconómicas. A partir de este vector de características resulta más apropiado afirmar cuál región es grande y cuál no.

¹⁰ Ver Nicolini, Juan Pablo, et al, *op. cit.*, pp. 6-9.

En todo proceso descentralizador parece evidente que los incentivos que poseen las regiones para inducir al rescate pueden ser alterados mediante factores institucionales entendidos como reglas numéricas restrictivas en cuanto a los niveles de gasto, endeudamiento o transferencias. El uso creciente de este tipo de restricciones como instrumento de política pretende la despolitización de los quehaceres fiscales estableciendo un claro paralelo con lo que parece ser un logro exclusivo de la política monetaria a través de los esquemas de meta inflación.

No existe evidencia clara acerca de si las restricciones numéricas son suficientes para cohibir el libre accionar de los gobiernos subnacionales. En algunos casos, la estructura institucional corresponde al grado de conciencia presente en todos los niveles de gobierno sobre los riesgos implícitos en el proceso y el comportamiento individual de las regiones se ajusta a las condiciones impuestas. No obstante, si no existe plena conciencia de las dificultades implícitas en la reforma, las restricciones numéricas a la conducta de las regiones pueden llegar a ser irrelevantes¹¹.

De no existir una tradición arraigada de disciplina fiscal a nivel nacional, no puede suponerse que sí la habría a nivel subnacional. Así, las reglas numéricas no serían capaces de afectar el comportamiento de las regiones, que es lo que finalmente procuran. Si la restricción presupuestaria del Gobierno Central ha sido recurrentemente débil, ¿por qué habría de ser diferente la del Gobierno Subnacional? Ante esta disyuntiva, antes que fijar reglas *ex ante* conviene analizar a fondo las consecuencias exactas que tienen éstas sobre los incentivos de los niveles inferiores de gobierno para prevenir la inoperatividad de las nuevas instituciones creadas.

¹¹ Ver Braun, Miguel y Mariano Tommasi, *op. cit.*, pp. 23-26.

III. CASO PERUANO

Las iniciativas en materia de descentralización no constituyen un fenómeno reciente en América Latina en general, y en el Perú en particular. Brasil, la economía más importante de la región, ya había experimentado un importante impulso descentralista en 1946, el cual se truncó debido a la instauración de un régimen militar desde mediados de los sesenta hasta mediados de los años ochenta¹². El re establecimiento de la democracia brasileña condujo a la promulgación de una nueva Constitución con una clara tendencia descentralista¹³.

En el Perú la historia fue similar. El retorno a la democracia se consumó con la promulgación de la Constitución de 1979, la cual previó la incorporación de los gobiernos regionales en la estructura institucional del Estado en calidad de nivel intermedio entre el gobierno central y los gobiernos locales.

En la práctica, la puesta en marcha de este esquema esperó casi una década, ya que recién a fines de los ochenta el gobierno aprista, alentado por factores políticos, hizo el primer ensayo. En efecto, no existía mejor alternativa para amortiguar la inminente derrota en las elecciones presidenciales de 1990 que la promoción de elecciones para autoridades regionales.

En dicho año, Alberto Fujimori al mando de un partido independiente ganó las elecciones presidenciales. Luego del autogolpe de 1992, realizó una serie de reformas como la implementación de los Consejos Transitorios de Administración Regional, que eran dependencias desconcentradas del Ejecutivo responsables de la canalización del gasto público. Asimismo,

¹² CEPAL, *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, 2001, p.83.

¹³ Ter-Minassian, Teresa, "Brazil", en Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, 1997, p. 438.

Fujimori descartó toda posible convocatoria a elecciones regionales por el resto de los años noventa.

Casi una década más tarde, a partir de la victoria de Alejandro Toledo en las elecciones presidenciales del 2001, el debate sobre la descentralización vuelve a ser el centro de atención. De hecho, uno de los compromisos políticos más importantes asumidos por Toledo al iniciar su mandato fue la convocatoria a elecciones regionales en noviembre del 2002. La celeridad que adquiría el inicio del proceso generó una preocupación justificada en todos los ámbitos. De hecho, la primera de las Leyes Marco de la descentralización se promulgó sólo cuatro meses antes de ser elegidos los presidentes regionales, mientras que la segunda de ellas salió publicada en el Diario Oficial un día después de dicho evento. Es decir, no sólo el contexto jurídico de la descentralización no estaba completamente definido, sino que además no era claro si existía plena conciencia de los riesgos de una reforma mal orientada, considerando los desenlaces ocurridos en otros países de Latinoamérica.

En las últimas dos décadas, una serie de repúblicas federales o unitarias en la región han experimentado desequilibrios fiscales a nivel subnacional, motivando la intervención del Gobierno Central. Diversos estudios sobre el tema han ilustrado los episodios ocurridos en Argentina, Brasil, México y Uruguay, entre otros¹⁴.

¹⁴ Para el caso argentino, véase Nicolini, Juan Pablo, et al, *op. cit.*, pp. 9-24. Un análisis de la experiencia brasileña se puede encontrar en Bevilaquia, Afonso, *State-Government Bailouts in Brazil*, Documento de Trabajo del Departamento de Economía de la Universidad Católica - Río, 2000, pp. 7-31. El caso mexicano está ilustrado en Hernández, Fausto, et al, *Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem*, Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, pp. 24-49. Se exponen los casos ocurridos durante 1994-1995. Los episodios de rescate uruguayos se detallan en Filgueira, Fernando, et. al., *Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments; The Bailout Problem: The Case of Uruguay*, Documento de Trabajo de CIESU - CINVE preparado para el proyecto "Fiscal Decentralization in Latin America: The Bailout Problem", Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 12-32.

Se pueden identificar al menos tres determinantes detrás del rescate del Gobierno Supranacional. Una primera explicación está dada por los costos de ajuste que tienen los gobiernos subnacionales en períodos de crisis, es decir, la capacidad que tienen estos últimos para reaccionar ante eventos desencadenantes mediante una alteración de sus impuestos y/o gastos. Por otro lado, la intervención del Gobierno Central se explica por las externalidades negativas que una jurisdicción en crisis puede generar sobre el resto del país, especialmente si existe el fenómeno *too big to fail*. Por último, es posible que el hecho de que los gobiernos subnacionales no pertenezcan al partido oficialista afecte los incentivos del Gobierno Central, pues el rescate puede significar la adherencia del partido a cargo de la provincia rescatada a las políticas de gobierno¹⁵.

Tal como se señaló en la segunda sección, la conjugación de un comportamiento oportunista por parte de las regiones (que evidencian restricciones presupuestarias débiles) y el desvío de una regla implícita o explícita por parte del Gobierno Central, determinan un rescate. El análisis de los rescates producidos en las economías de la región en los últimos veinte años, sugiere que en muchos casos la reacción del Gobierno Central fue anticipada por los gobiernos subnacionales¹⁶.

Con el fin de evitar posibles cuadros de descalabro fiscal en las regiones y promover a la vez restricciones presupuestarias fuertes, la legislación peruana ha incorporado mecanismos institucionales para controlar los déficit en el nivel subnacional. Una muestra de ello es que la Ley permite el endeudamiento externo de las regiones únicamente con aval del Estado, previa aprobación del Gobierno Central. Estas operaciones, así como las de crédito interno, deberán sujetarse

¹⁵ Nicolini, Juan Pablo, et. al., *op. cit.*, pp. 3-6.

¹⁶ Es importante señalar que han ocurrido episodios de rescate en los que no ha existido un comportamiento oportunista de los gobiernos subnacionales, sino que los descalabros fiscales de estos han sido producto de serias restricciones derivadas de políticas nacionales o de choques económicos exógenos. El colapso del Sistema Provincial de Pensiones del tipo *pay as you go* en Argentina (1994-1996) y el problema financiero (efecto Tequila) que

a las restricciones numéricas y regulaciones contenidas en las leyes fiscales de alcance nacional, que vigilan la estabilidad macroeconómica¹⁷.

No obstante, los ingresos de las regiones no dependen exclusivamente del acceso al crédito externo o interno, sino también de los recursos obtenidos vía canon, tributos regionales y las transferencias del Foncor (que es un fondo de participación común). Estas transferencias son una función de los índices de distribución construidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, bajo criterios de equidad. Es decir, las regiones con indicadores socioeconómicos más bajos recibirán mayores recursos de este fondo. Debido a la heterogeneidad en las condiciones iniciales de las regiones, el desbalance vertical será una característica de la descentralización peruana que podría alentar el comportamiento oportunista de los gobiernos subnacionales, tal como ocurrió en las experiencias brasileña, argentina o uruguaya.

Asimismo, la Ley penaliza las malas prácticas fiscales de las regiones, pues en ese caso no sólo las declara inelegibles para las transferencias del Foncor, sino que además facultaría al Gobierno Central para intervenir en la región en problemas y administrarla hasta procurar el saneamiento de sus finanzas. Esta pérdida de control sobre la región es una práctica que castiga los endeudamientos insostenibles de las regiones. Asimismo, pretende la internalización de las consecuencias de las decisiones tomadas por las regiones estableciendo los incentivos que conduzcan a un adecuado manejo financiero¹⁸.

afectó una serie de estados en México (1994-1995) son, respectivamente, ejemplos de lo expuesto.

¹⁷ A nivel internacional, este esquema de endeudamiento de las regiones basado en reglas y leyes establecidas no es el único disponible. En el caso de países desarrollados, a diferencia de lo que ocurre en Latinoamérica, es el mercado quien disciplina la toma de deuda de los gobiernos subnacionales. Al respecto, ver Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig, "Control of Subnational Government Borrowing", en Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, 1997, pp. 157-169.

¹⁸ La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales no establece explícitamente la intervención del Gobierno Central en la administración de las regiones que pongan en riesgo la economía nacional y el proceso de descentralización, aunque establece un amplio margen para hacerlo. En este caso, la pérdida de control sería implícita.

Estas herramientas previstas en la Ley pretenden asegurar la sostenibilidad fiscal de la descentralización, pues procuran evitar situaciones en que las regiones hagan un mal uso intertemporal de los recursos, privilegiando el consumo presente.

El monitoreo del riesgo macroeconómico recae en definitiva en el Gobierno Central, quien vigila por las consecuencias que el comportamiento de una región genera sobre el resto del país. Por ejemplo, si una región no honrase su deuda, el mercado no solamente castigaría sus bonos (a través de una subida en las tasas de interés), sino que probablemente también afectaría los papeles de otras jurisdicciones.

Finalmente, debido a la presencia de externalidades, la Ley establece ciertas funciones y competencias cuyo manejo es compartido por los dos niveles de gobierno. Otras son exclusivas del Gobierno Central, dada la existencia de economías de escala en la provisión de ciertos bienes públicos. Las atribuciones asignadas a los Gobiernos Regionales responden a una mejor adecuación a las necesidades de la población objetivo.

IV. EL MODELO

Con el modelo siguiente se pretende ilustrar por qué el Gobierno Central se ve precisado a rescatar a una región. Si las condiciones determinan que el rescate se producirá inevitablemente, debemos considerar dos alternativas. Podemos suponer que la confluencia de dichas condiciones fue producto del azar lo cual no resulta muy convincente; o que las mismas fueron propiciadas por las propias regiones a través de su comportamiento.

Si damos por válida la segunda proposición del párrafo anterior, sugerimos que una conducta oportunista de las regiones

sería perfectamente entendible. Tanto el Gobierno Central como los distintos gobiernos subnacionales realizan una evaluación costo beneficio de las consecuencias de sus decisiones y determinan sus estrategias de comportamiento. En otras palabras, si el rescate se consuma, éste es definitivamente un equilibrio y debe haber por lo tanto una conducta racional detrás de cada jugador.

A continuación realizamos dos caracterizaciones del proceso descentralista, introduciendo en ambas la importancia del factor control dentro de la toma de decisiones del gobierno regional, a partir del modelo teórico desarrollado por Wildasin a fines de la década pasada¹⁹.

Primera caracterización: la predicción del *too big to fail*

Consideremos una economía con N regiones heterogéneas que se compone de dos niveles de gobierno, el Gobierno Central y los gobiernos regionales, quienes son los participantes de un juego secuencial que implica la toma de decisiones en tres momentos del tiempo.

Existen tres tipos de bienes. El primero de ellos es un bien público que crea externalidades positivas dentro y fuera de la jurisdicción en donde se consume y cuya provisión es una responsabilidad compartida entre los dos niveles de gobierno: bien Z . El gasto en el bien Z realizado por cada una de las regiones se agrega en la variable Z de manera que $Z = \sum_{i=1}^N z_i$. El segundo tipo de bien es G que, al igual que Z , es un bien público que genera externalidades, pero cuya provisión es responsabilidad exclusiva del Gobierno Central. El tercer bien, al ser un bien privado, no genera ningún tipo de externalidades: bien x .

¹⁹ Ver Wildasin, David, *op. cit.*, pp. 4-20.

El juego está definido como sigue: el Gobierno Central abre el juego y define el monto de las transferencias (t_i) que destina a cada región. El Gobierno Regional juega inmediatamente después y asigna sus recursos disponibles entre los bienes x y z de acuerdo a sus propias preferencias. Si desde la perspectiva del Gobierno Central el consumo realizado de z está por debajo del óptimo, entonces éste interviene en un tercer momento para incrementarlo. La tercera movida es, como puede deducirse, contingente a la decisión del gobierno regional.

Restricción presupuestaria del Gobierno Regional

Los ingresos del gobierno regional tienen dos componentes, uno autónomo y otro asignado por el gobierno central a través de transferencias directas que dependen de las características de cada región (T_i). El componente autónomo está relacionado directamente con el nivel del producto de cada región (W_i) y el impuesto recaudado regionalmente (t_{GR}). Existe un ingreso contingente (C_i), que solamente se realiza cuando el Gobierno Central rescata a la región (tercera movida del juego).

Los recursos disponibles son destinados al consumo de cada tipo de bien existente en la economía (bien x , bien z). La restricción de presupuesto queda definida de la siguiente manera:

$$T_i + t_{GR} W_i + C_i = x + z$$

Restricción presupuestaria del Gobierno Central

El Gobierno Central obtiene recursos a través de la recaudación de impuestos (t_{GC}). Una porción de esta recaudación se destina a la provisión del bien público G y la otra se reparte entre los niveles inferiores de gobierno. Los recursos para rescatar eventualmente a las regiones desplazan al gasto en

el bien G . La restricción presupuestaria del Gobierno Central es la siguiente:

$$\sum_{i=1}^N T_i + G + \sum_{i=1}^N C_i = \tau_{GC} \sum_{i=1}^N W_i$$

Función de utilidad del Gobierno Regional

La función de utilidad del Gobierno Regional está definida de la siguiente manera:

$$U_i = U_i^1(x, z, \mathbf{b}(Z), G) + U_i^2(L)$$

Donde $\mathbf{b}(Z)$ es una función que mide las externalidades positivas derivadas del consumo del bien público Z por todas las regiones²⁰. L es un argumento que rescata el valor que tiene para la región el control efectivo de su jurisdicción. La función de utilidad de la región es semiaditiva en L , es decir, la utilidad marginal en ese argumento es constante.

Función de utilidad del Gobierno Central

La función de utilidad del gobierno es:

$$V = \sum_{i=1}^N U_i^1(x, z, \mathbf{b}(Z), G)$$

Nótese que esta función de utilidad no incorpora el factor control L , que sí es relevante para el caso de las regiones, y es que ésta se define como la sumatoria de los primeros términos de la utilidad de los gobiernos regionales. El Gobierno Central introduce dicho factor en la función objetivo del Gobierno Regional, al hacer implícita la posibilidad de hacerse cargo de las jurisdicciones que incurran en despilfarros fiscales. Se

²⁰ La función $\mathbf{b}(Z)$ es aditivamente separable. Es decir,
 $\mathbf{b}(z_1 + z_2 + \dots + z_N) = \mathbf{b}(z_1) + \mathbf{b}(z_2) + \dots + \mathbf{b}(z_N)$.

trata pues de un instrumento de política que influye directamente en el comportamiento del agente que debe tomar en cuenta el costo político de sus decisiones fiscales.

Las políticas de rescate

Como ya hemos mencionado, es la cantidad provista del bien z la que determina que el gobierno central decida rescatar o no a la región. Así, existe un nivel óptimo de provisión del bien z (z^*) que permite obtener el máximo bienestar social posible, dado que internaliza adecuadamente las externalidades que éste genera. Sin embargo, al ser la región la que realiza el gasto en z , éste puede situarse en cualquier punto del intervalo $[0, z^*]$. El valor realizado de z (z') dependerá de las preferencias de la región donde se provee. Si $z' \rightarrow 0$ se deduce que la demanda por z en la región i es altamente elástica al punto de ser casi completamente sustituible por el consumo de x . En el caso opuesto, si $z' \rightarrow z^*$, la demanda por z en la región es altamente inelástica lo que implica que el consumo se aproxima al óptimo.

Sabemos además que el bien z genera externalidades dentro y fuera de la región donde se consume y es esta característica la que impulsa a preocuparse por la adecuada provisión del mismo. El Gobierno Central considera en cada región una mínima provisión aceptable (\bar{z}), la cual dependerá de las externalidades generadas fuera de la región i ²¹. Si $\bar{z} \rightarrow z^*$ quiere decir que las externalidades generadas por esa región son muy importantes para el resto del país por lo que al Estado le afecta severamente la mínima subprovisión del bien z . Por el contrario, si $\bar{z} \rightarrow 0$, la externalidad generada por dicha región al resto del país es mínima. En el primer caso el rescate es

²¹ Para obtener el z crítico, el Gobierno Central excluye de su función objetivo a la región que induce al rescate.

casi inevitable, mientras que en el segundo es bastante improbable.

Es en el escenario descrito en el que se determinan las políticas de rescate de los dos niveles de gobierno. El juego planteado en este caso se resuelve de atrás hacia delante lo cual implica que se derive primero las condiciones de equilibrio del Gobierno Central suponiendo una conducta perversa de alguno de los gobiernos regionales. Luego se resuelve el juego para las regiones. La razón de esta secuencia radica en que el gobierno subnacional, antes de decidir como asignar sus recursos, intenta discernir las condiciones que determinan que el Estado decida rescatar e intervenir efectivamente a las regiones, para evaluar si puede propiciar o evitar dicha situación de acuerdo a sus propios intereses.

El comportamiento del Gobierno Central es resultado del proceso de optimización siguiente:

$$\begin{aligned}
 MAX_{C,G} \quad V &= \sum_{i=1}^N U_i^1(x_i, z_i, \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq j}}^N \mathbf{b}(z_i) + \mathbf{b}(C_j), G) \\
 \text{s.a.} \quad \sum_{i=1}^N T_i + G + C_j &= t_{GC} \sum_{i=1}^N W_i
 \end{aligned}$$

En este caso, $\mathbf{b}(Z)$ se desagrega según la procedencia de las externalidades. Esto se hace para aislar el efecto de la región que intenta inducir al rescate (región j). La condición de equilibrio derivada del problema anterior es:

$$\frac{\sum_{i=1}^N U_{i_{C_j}}^1(\bullet) \times \mathbf{b}'(C_j)}{\sum_{i=1}^N U_{i_G}^1(\bullet)} = 1 \quad \dots (1)$$

La igualdad de la expresión anterior indica que el rescate no se materializa dado que el valor realizado de z es igual o mayor al \bar{z} que maneja el Gobierno Central. No obstante, es importante determinar lo que sucede cuando la igualdad no se cumple. Si el término izquierdo de la ecuación fuese mayor que uno, ello sugeriría que la utilidad marginal de rescatar a la región aumentando el gasto en C es mayor que aquella generada por aumentar el gasto en el bien público G . Si el Gobierno es un agente racional, no sería lógico que en la tercera movida se niegue a rescatar a la región que propicia el rescate y finalmente termine haciéndolo.

El numerador de la expresión de la izquierda tiene dos argumentos, uno de los cuales, $b'(C_j)$, recoge el efecto de las externalidades generadas por el consumo del bien público z en la región rescatada sobre el resto del país. La posibilidad de que toda la expresión sea mayor a uno depende claramente de este factor. Esto sugiere que las regiones grandes, por ser las que mayores externalidades generan tienen más posibilidades de inducir al rescate. Esta es la predicción del *too big to fail* que es análoga al caso de los bancos: existen regiones a las que por su importancia relativa les resulta muy sencillo propiciar la asistencia fiscal por parte del Estado.

En resumen, el Gobierno Central define su estrategia evaluando si existe un gasto en z por debajo del nivel crítico, lo cual lo llevaría a transferir recursos adicionales C a costa del gasto en G para llevar la provisión de z por encima de \bar{z} . Bajo estas condiciones, resulta necesario discernir los factores que determinan el gasto realizado en el bien z por parte de los gobiernos regionales.

El comportamiento del Gobierno Regional es resultado del proceso de optimización siguiente:

$$\begin{aligned}
\text{MAX } & \quad U_j = U^1(x_j, z_j, \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq j}}^N \mathbf{b}(z_i) + \mathbf{b}(C_j, G) + U^2(L_j) \\
\text{s.a.} & \quad T_j + t_{GR} W_j + C_j = x_j + z_j
\end{aligned}$$

Donde, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, puede deducirse que :

$$C_j = C(z_j) ;$$

$$L_j = L(z_j) ;$$

Y además,

$$G = t_{GC} \sum_{i=1}^N W_i - \sum_{i=1}^N T_i - C_j$$

La condición de equilibrio es como sigue:

$$\left(\frac{U^1_{j_{z_j}}(\bullet)}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} + \frac{U^1_{j_{z_j}}(\bullet)}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} \times \mathbf{b}'(\circ) - \frac{U^1_{j_G}}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} \right) \times \frac{C'_j}{1 - C'_j} + \left(\frac{U^2_{j_L}(\bullet)}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} \right) \times \frac{L'_j}{1 - C'_j} = 1 \quad \dots(2)$$

En otras palabras, el equilibrio está dado cuando la utilidad marginal del bien que no genera externalidades (x) es igual a la utilidad marginal del bien que sí las genera (z). Sin embargo, ante la ausencia del factor control, la ecuación anterior se convierte en²²:

$$\left(\frac{U^1_{j_{z_j}}(\bullet)}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} + \frac{U^1_{j_{z_j}}(\bullet)}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} \times \mathbf{b}'(\circ) - \frac{U^1_{j_G}}{U^1_{j_{x_j}}(\bullet)} \right) \times \frac{C'_j}{1 - C'_j} < 1 \quad \dots(3)$$

En el siguiente gráfico, el punto Z'_1 está determinado por el equilibrio alcanzado cuando en la ecuación (3) se logra la

²² El lector debe darse cuenta que se debe procurar una disminución en el consumo de Z para llegar a un nuevo equilibrio.

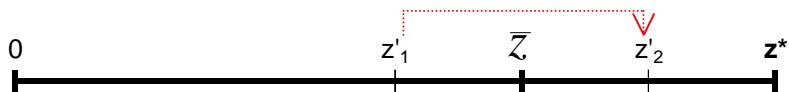
igualdad, mientras que el punto z'_2 está determinado por el equilibrio derivado de la ecuación (2).



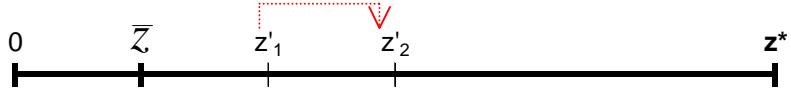
El factor L puede llegar a ser redundante como veremos enseguida, en cuyo caso z'_2 no tendría por qué ser alcanzado al existir regiones que no necesitarían "hacer méritos" para mantener el control de su jurisdicción.

Dado que las externalidades generadas por la región hacia el resto de las jurisdicciones dependen del tamaño de dicha región, el Gobierno Central ubica el \bar{z} sesgado hacia el valor de z^* en el caso de la región grande.

El valor realizado de la provisión del bien público de la región grande es z'_1 , el cual se desplaza hacia el valor z'_2 , debido al factor control L . Nótese que el valor de z'_2 cae en el intervalo (\bar{z}, z^*) , es decir, el Gobierno Regional no induce al rescate.



El análisis de la región pequeña es diferente. Como las externalidades provistas por ésta al resto del país son bajas, el Gobierno Central ubica el \bar{z} sesgado hacia el valor de 0 (cero). Asimismo, la utilidad que le provee a la región pequeña el factor control L es menor que en el caso de la región grande (la longitud del segmento $\overline{z'_1 z'_2}$ es menor que en caso anterior). Nótese además que los valores z'_1 y z'_2 se encuentran comprendidos en el intervalo (\bar{z}, z^*) . Esto indica que a la región pequeña el factor control L es irrelevante y por lo tanto no incide en la provisión de z .



Sin embargo, esta característica del modelo no coincide con lo observado en las experiencias internacionales previas dado que en muchos casos, los problemas fiscales son propiciados por las regiones pequeñas (Argentina, Brasil, Uruguay). En ese sentido, el modelo debería incorporar este hecho estilizado ofreciendo un resultado en el que las regiones más pequeñas puedan efectivamente propiciar un rescate financiero.

En varios de los documentos revisados, un factor de preocupación del nivel superior de gobierno es el grado de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De hecho, las restricciones numéricas impuestas a los niveles de gobierno subnacionales, se refieren también al nivel de endeudamiento ya sea en términos brutos o como parte del resultado económico de cada gobierno regional.

Para efectos del modelo supondremos que la deuda asumida por la región cuenta con la venia del Gobierno Central, por cuanto tiene un fin determinado o sirve para atenuar la caída en los ingresos regionales producto de algún choque exógeno. Esto en sí mismo, el permitir que las regiones contraigan deuda no constituye un rescate en la medida que no hay una conducta oportunista de parte de las regiones. No obstante, el riesgo moral sí está presente en el servicio de la deuda porque en algún momento, un gobierno regional puede creer que obtendría un mayor beneficio si decide declarar *default*. Combinando este hecho con el factor control, podemos derivar un equilibrio que refleja en mayor medida lo observado en las experiencias internacionales previas. Esto se presenta a continuación.

Segunda caracterización: servicio de deuda y rescate a las regiones pequeñas.

Hemos mencionado anteriormente que son necesarias dos condiciones para afirmar que existe un rescate financiero a las regiones. La primera es la conducta oportunista de los niveles inferiores de gobierno, quienes anticipan la reacción del Gobierno Central e intentan propiciar su asistencia. La segunda es el desvío del óptimo por parte del Estado, quien concluye que la mejor respuesta ante el escenario impuesto por la región es rescatarla²³.

Debemos considerar ciertos casos en los que existen choques exógenos de diversa índole cuyo efecto principal es la reducción en los niveles de ingresos de las regiones, comprometiendo la asignación de sus recursos. Ciertamente, si el recorte en los ingresos producto de algún evento de la naturaleza es severo, éste puede ameritar la intervención del Estado avalando por ejemplo alguna operación de crédito a la región para resolver el problema presupuestario. Si asumimos que eso es efectivamente lo que ocurre, este hecho no puede ser considerado un rescate en la acepción negativa que le estamos concediendo al término, pues la conducta oportunista a la que hicimos mención no está presente.

Sin embargo, la región que sufrió este choque negativo, mantiene ahora un nivel de deuda que significa un servicio que debe cumplir rigurosamente. En algunas experiencias descentralizadoras como en Canadá, el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno está exento de límites dejando al mercado ser quien se encargue de disciplinar a los gobiernos subnacionales respecto a la conveniencia de honrar los servicios de deuda²⁴. Pero esa toma de conciencia nunca es automática y

²³ En el caso peruano, donde la toma del control de la jurisdicción es implícita, el rescate ciertamente no existe como un desvío de la regla. No obstante, el óptimo no puede contemplar que el rescate se haga efectivo, lo cual debe llevarnos a considerar el desvío de dicho óptimo como un rescate.

²⁴ Entre otras, estas ventajas implican primas por riesgo de incumplimiento menores para todas las regiones del país y evitar las restricciones de crédito al país en general. Aun en Canadá esta práctica no resultó infalible y fue necesario un periodo de adecuación a la disciplina impuesta por los mercados

mientras ocurre puede existir una conducta oportunista por parte de las regiones. Esto determina que sea posible propiciar el rescate siendo, como veremos a continuación, las regiones pequeñas quienes encuentran más incentivos para hacerlo.

Los términos en los que se plantea el problema son prácticamente los mismos. Simplemente se reemplazan los argumentos en las funciones y restricciones de cada jugador. Los recursos de las regiones tienen dos fines: el consumo de los distintos tipos de bien y el servicio de deuda. Asimismo, el Gobierno Central en su tercera movida decide rescatar o no a las regiones en caso ésta no cumpla con su servicio de deuda asignándole un monto de recursos R que desplaza el gasto en G .

El problema de optimización del Gobierno Central es el siguiente²⁵:

$$\begin{aligned} \text{MAX } & \langle R, G \rangle \quad V = \sum_{i=1}^N U_i^1(x_i, d_i, \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq j}}^N \mathbf{d}(d_i) + \mathbf{d}(R_j), G) \\ \text{s.a. } & \sum_{i=1}^N T_i + G + R_j = t_{GC} \sum_{i=1}^N W_i \end{aligned}$$

De donde derivamos la siguiente condición de equilibrio:

$$\frac{\sum_{i=1}^N U_i^1_{R_j}(\bullet) \times \mathbf{d}'(R_j)}{\sum_{i=1}^N U_i^1_{G}(\bullet)} = 1 \quad \dots(4)$$

El Gobierno Regional resuelve el problema siguiente:

financieros, un costo de aprendizaje que Ter Minassian denomina "recognition lag". Ver Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig, *op. cit.*, p. 163.

²⁵ La función $\mathbf{d}(d_i)$ definida en este problema posee las mismas propiedades que la función $\mathbf{b}(z_i)$ definida en la primera caracterización. En este caso, la función recoge las externalidades positivas generadas por el servicio oportuno de deuda de todas las regiones.

$$MAX_{<x, d>} U_j = U^1(x_j, d_j, \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq j}}^N \mathbf{d}(d_i) + \mathbf{d}(R_j, G) + U^2(L_j)$$

s.a. $T_j + t_{GR} W_j + R_j = x_j + d_j$

Donde $R_j = R(d_j)$;

$L_j = L(d_j)$; Y

$$G = t_{GC} \sum_{i=1}^N W_i - \sum_{i=1}^N T_i - R_j$$

Y obtiene la siguiente condición de equilibrio:

$$\left(\frac{U_{j_{d_j}}^1(\bullet)}{U_{j_{x_j}}^1(\bullet)} + \frac{U_{j_{d_j}}^1(\bullet)}{U_{j_{x_j}}^1(\bullet)} \times \mathbf{d}'(\circ) - \frac{U_{j_G}^1}{U_{j_{x_j}}^1(\bullet)} \right) \times \frac{R_j}{1 - R_j} + \left(\frac{U_{j_{L_j}}^2(\bullet)}{U_{j_{x_j}}^1(\bullet)} \right) \times \frac{L_j}{1 - R_j} = 1 \quad \dots(5)$$

Al igual que en la primera caracterización, tanto el rescate como el control efectivo de la jurisdicción dependen del nivel de servicio de deuda realizado por la región respectiva. Recordemos que en el caso anterior, el factor control establecía el contrapeso necesario para inhibir la predicción de *too big to fail*. No obstante, las predicciones del modelo indicaban que las regiones chicas no tenían la capacidad de inducir al rescate pues la dimensión de las externalidades generadas fuera de su territorio eran mínimas.

En esta segunda caracterización, la predicción para las regiones grandes permanece invariable: la importancia de mantener el control de la jurisdicción respectiva empuja a los gobiernos regionales a cumplir efectivamente y en los términos establecidos con el servicio de deuda correspondiente. Las regiones chicas por su parte encuentran un espacio para propiciar la asistencia fiscal del Estado debido a la propia naturaleza de las externalidades generadas por el servicio de la deuda.

Debemos reparar que el no pago de la deuda restringe el consumo futuro al implicar restricciones de crédito o condiciones de acceso más difíciles. Sin embargo la miopía del individuo (en este caso de los que se encuentran a cargo de los gobiernos subnacionales), o visto de otro modo la importancia concedida al consumo presente lo lleva a valorar poco las consecuencias de no honrar sus obligaciones. Así, la región j considera que la utilidad generada por la variable d por si sola es mínima. Las externalidades negativas generadas al resto de las regiones son sin embargo muy importantes.

El punto a destacar en este caso es que las externalidades generadas como consecuencia de las decisiones sobre el pago de deuda son mayormente externas. Esto era lo que determinaba que dentro del intervalo $[0, z^*]$ en el caso anterior, para las regiones chicas el valor crítico esté más cercano a cero y para las grandes más cercano al óptimo, otorgando a estas últimas más posibilidades de inducir al rescate. Para el Gobierno Central ahora, todos los valores críticos serán cercanos al óptimo, aunque la incidencia del factor control dentro de la función de la utilidad sigue siendo heterogénea. Así, si bien el factor en mención sigue funcionando para las regiones grandes en el caso de deuda, no resulta efectivo para las regiones chicas quienes serían más propensas a renegar de sus compromisos sin que haya un limitante para ello. Revisando la condición de equilibrio del Gobierno Central, lo que se propone es que el factor $d'(R_j)$ es bastante grande y no depende del tamaño de la región²⁶. Esto implica que si una región pretende inducir a una segunda movida del Gobierno Central tiene grandes posibilidades de lograrlo.

El factor control fungía en ese caso como un controlador ante la actitud perversa de las regiones. En este caso su operatividad se ve reducida dada la poca importancia que

²⁶ En el caso anterior, dicho factor dependía indirectamente del tamaño de la región al ser una función creciente de las externalidades provistas por cada una de ellas.

adquiere en las regiones chicas. Es decir, en la ecuación (5) la utilidad derivada del control para las regiones más pequeñas no alcanzaría a revertir la igualdad de manera que prevenga el rescate financiero. Para ilustrar la propuesta que ofrece esta segunda caracterización, replicamos los gráficos presentados en el primer caso aplicados al caso de servicio de deuda.

Como puede verse, el pronóstico para la región grande no varía. Se asume que d'_2 , producto de la maximización incluyendo el factor control, es igual al valor crítico del Gobierno, pudiendo ser incluso mayor evitando que la región pretenda incumplir el servicio de deuda.



En el caso de la región pequeña la situación difiere respecto a la primera caracterización. El d'_1 está por debajo del valor crítico lo cual sugiere que la región puede potencialmente inducir al rescate. Luego, el valor resultante de la ecuación con el factor control, d'_2 , no alcanza para evitar esta conducta perversa de las regiones al ser menor al nivel crítico.



En este caso, incumplir premeditadamente con el servicio de deuda para acceder a un rescate del Gobierno Central tendría los frutos esperados por el Gobierno Regional pues el factor control no es disuasivo como ocurrió con las regiones grandes.

IV. CONCLUSIONES

A la luz de la experiencia internacional, el problema de agencia presente en los distintos procesos descentralizadores ha sido un factor determinante en el manejo de los asuntos fiscales por parte del Gobierno Central. En el caso peruano, al parecer

habría un reconocimiento de la naturaleza de ese problema y de la importancia de encontrar una salida al mismo para asegurar el éxito del proceso.

Curiosamente, dentro de la Ley Marco del proceso, los artículos que han generado mayor controversia son aquellos que se vinculan directamente con el control del problema de agencia. Estos otorgan cierto margen de maniobra al gobierno central para inhibir la conducta perversa de las regiones. No obstante, como se ha demostrado en el capítulo anterior, el diseño de incentivos referidos al factor control puede no ser infalible.

Al iniciar un proceso de este tipo, es importante reparar en la heterogeneidad de las condiciones iniciales de cada región. Sin duda, esta característica impone serias dificultades para el manejo macroeconómico el cual finalmente es responsabilidad del Gobierno Central. En otras economías emergentes ha sido difícil superar este problema y un proceso que debiera contribuir a una mejor distribución de la riqueza dentro del país ha terminado por ser regresivo y acrecentar las diferencias entre las regiones.

En el modelo presentado en este documento se introduce el factor control como una alternativa del nivel superior de gobierno para evitar los rescates. Es decir, el gobierno reconoce *ex ante* que en algunos casos tendrá que asistir a las regiones pero establece que dicha asistencia implicará la toma del control de la jurisdicción rescatada. Según la importancia que tenga para cada región el control efectivo sobre su jurisdicción, este factor permitiría que las regiones internalicen el efecto de sus decisiones sobre el resto del país acercando el resultado al óptimo del Gobierno Central.

No obstante, la heterogeneidad a la que hicimos mención representa un serio obstáculo para la consecución de los objetivos del Gobierno Central. Al derivar cada región una utilidad distinta de cada factor presente en su función

objetivo, la efectividad del factor control se diluye entre las regiones pequeñas en la medida que no llega a ser tan importante. En las regiones grandes en cambio, la fórmula puede resultar bastante efectiva.

En el documento se presentan dos caracterizaciones del problema. Para las regiones grandes, la conclusión es independiente del enfoque adoptado: el factor control puede cohibir la actitud perversa de los gobiernos regionales. Sin embargo, la segunda caracterización se hizo necesaria al constatar que en muchos de los casos revisados, el rescate era propiciado por regiones pequeñas, resultado que no podía ser obtenido a partir de la primera caracterización.

La introducción de las externalidades generadas por el servicio de deuda permitió obtener un equilibrio en el que las regiones más pequeñas propiciaban el rescate tal y como se ha observado en experiencias previas de economías emergentes. El factor control deja de ser efectivo.

A lo largo del documento se ha hecho mención a la actitud perversa de las regiones. Debe quedar en claro sin embargo que esta conducta no deja de ser razonable. Es pues, una conducta económicamente racional. Conviene aclarar este punto pues no se propone aquí que el poner en apremios al Gobierno Central se debe a razones políticas sino a las condiciones que el propio entorno económico impone sobre los agentes participantes en el juego.

¿Es una predicción del caos entonces la que sugiere este documento? No exactamente. La labor más importante consiste en lograr que las regiones pequeñas internalicen el costo fiscal de sus acciones. Si bien esto requiere la creación de cierto grado de conciencia en los niveles subnacionales de gobierno, también implica un costo de aprendizaje en términos de tiempo y dinero.

REFERENCIAS BIBLIOGRÀFICAS

1. Banco Mundial, *Brazil Issues in Fiscal Federalism*, Washington 2002.
2. Bevilaquia, Afonso, *State-Government Bailouts in Brazil*, Documento de Trabajo del Departamento de Economía de la Universidad Católica - Río, 2000.
3. Braun, Miguel y Mariano Tommasi, *Fiscal Rules for Subnational Governments: Some organizing principles and Latin American experiences*, Documento preparado para la Conferencia Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial: Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, México, 2001.
4. Carletti, Elena, et al, *Bank Mergers, Competition and Liquidity*, Documento Preliminar University of Mannheim, 2002.
5. CEPAL, *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*, Serie Política Fiscal, Santiago de Chile, 1993.
6. CEPAL, *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, 2001.
7. Cetrángolo, Oscar y Francisco Gatto, *Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Documento presentado en el seminario organizado por el ILPES y el Gobierno de la provincia de Pichincha: Desarrollo Local y Regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores, Pichincha, Ecuador, 2002.
8. Eaton, Kent, *The Dilemma of Decentralization in Latin America: Risks and Opportunities*, Documento preparado para la Conferencia de la Escuela Fletcher: Currency Policy Dilemmas in Latin America's Foreign Economic Relations, 2001.
9. Espino, Emilio, *El Problema de los Salvatajes Financieros: Algunas Consideraciones para el Caso Argentino*, mimeo, Departamento de Economía UNLP y Cedi, Fundación Gobierno y Sociedad, 2001.
10. Estache, Antonio y Sarbajit Sinha, *Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?*, Policy Research Working Paper, The World Bank, 1995.
11. Filgueira, Fernando, et. al., *Descentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments; The Bailout Problem: The Case of Uruguay*, Documento de Trabajo de CIESU - CINVE preparado para el proyecto "Fiscal Decentralization in Latin America: The Bailout Problem", Banco Interamericano de Desarrollo.

12. Hernández, Fausto, et al, *Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem*, Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
13. Justman, Moshe, Jacques-Francois Thies y Tanguy van Ypersele, *Fiscal Competition and Regional Differentiation*
14. Nicolini, Juan Pablo, et al, *Decentralization, Fiscal Discipline in Subnational Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina*, Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
15. PNUD Perú, *Informe sobre desarrollo humano 2002, aprovechando las potencialidades*, 2002.
16. Oates, Wallace, "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, 1999.
17. Qian, Yingyi y Gérard Roland, "Federalism and Soft Budget Constraint", en *American Economic Review*, Vol. 88, Nº 5, 1998.
18. Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig, "Control of Subnational Government Borrowing", en Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, 1997.
19. Ter-Minassian, Teresa, "Brazil", en Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, 1997.
20. Tommasi, Mariano, y Federico Weinschelbaum, *A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration*, Fundación Gobierno y Sociedad (CEDI) y Universidad de San Andrés, Mimeo 2001.
21. Von Hagen, Jürgen, et al, *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*, Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
22. Wildasin, David, *Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, Vanderbilt University, Mimeo 1997.
23. Wildasin, David, "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition", en *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pp. 229-240, 1988.

ANEXO 1
Funciones y competencias de los niveles de gobierno

Funciones / Competencias	Responsabilidad Exclusiva Gobierno Central	Responsabilidad Exclusiva Gobierno Regional	Responsabilidad Compartida
Defensa	✓		
Educación			✓
Salud Pública			✓
Relaciones Exteriores	✓		
Comercio Exterior			✓
Política Monetaria	✓		
Política Fiscal			✓
Políticas Sectoriales			✓
Seguridad Social	✓		
Migraciones	✓		
Turismo			✓
Recursos Naturales y Áreas Protegidas			✓
Transportes y Comunicaciones			✓
Difusión Cultural e Instituciones Artísticas			✓
Competitividad y Promoción del Empleo			✓
Participación Ciudadana			✓
Planificación del Desarrollo Integral de la Región		✓	
Formulación y Aprobación del Plan de Desarrollo Regional		✓	
Aprobación de la Organización Interna y el Presupuesto Regionales		✓	
Promoción y Ejecución de Inversiones Públicas de Ámbito Regional		✓	
Diseño y Ejecución de Programas Regionales de Cuencas, Corredores Económicos y Ciudades Intermedias		✓	
Acuerdos entre Regiones		✓	
Administración y Adjudicación de Terrenos a Nivel Regional, con Excepción de Terrenos Municipales		✓	
Demarcación Territorial a Nivel Regional		✓	

Elaboración: Propia.

Fuente: Leyes Marco de Descentralización.