

Desempeño y Estabilidad del Federalismo: una Perspectiva Institucional

por Barry R. Weingast

[7. The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective](#), in Handbook of Institutional Economics, edited by Claude Ménard & Mary M. Shirley, 2005

1. Introducción

La literatura sobre el desempeño de los sistemas federales se divide en torno a tres preguntas centrales. La primera se refiere al desempeño económico del federalismo; la segunda, la performance política; y la tercera, las fuentes de estabilidad de los arreglos federales.

Los economistas generalmente se enfocan en la primera pregunta, con énfasis en aspectos normativos, tales como: ¿Cómo se debe diseñar el federalismo? Para responder a esta pregunta, la teoría económica del federalismo proporciona una teoría sobre la organización óptima del Estado, abordando cuestiones tales como qué poderes deben asignarse a qué niveles de gobierno; ¿por qué no debería el gobierno central hacerlo todo? Esta literatura tiene fuertes implicancias positivas, ya que también explica las implicancias económicas de divisiones alternativas de poderes entre los diversos niveles de gobierno.

Los economistas y los científicos políticos también se han centrado en varios aspectos políticos del federalismo, como el grado en que las instituciones federales afectan los incentivos de los funcionarios públicos. Una serie de resultados muestran cómo el desempeño de una federación depende de estos arreglos institucionales que sustentan el sistema federal. Por ejemplo, una serie de modelos recientes muestran cómo las diferentes formas de los sistemas fiscales dan a los gobiernos sub nacionales diferentes incentivos para proporcionar bienes públicos y fomentar el crecimiento económico.

Finalmente, las preguntas más recientes involucran cómo se sostiene un sistema federal. Las dos primeras literaturas toman la estructura del federalismo como dada y estudian sus implicaciones. Esta tercera literatura trata la estructura federal como endógena. Para entender esta cuestión, seguimos a Riker (1964) y planteamos los dilemas gemelos del federalismo (de Figueiredo y Weingast 2004): Aunque las federaciones difieren en muchas dimensiones, todas se enfrentan a dos *dilemas fundamentales*:

Dilema 1: ¿Qué impide que el gobierno nacional destruya al federalismo sometiendo a sus unidades constituyentes?

Dilema 2: ¿Qué impide que las unidades constituyentes socaven al federalismo mediante *free-riding* y otras formas de falta de cooperación?

Para ilustrar el primer dilema, durante gran parte del siglo XX el México moderno fue federal sólo nominalmente, ya que el gobierno central centralizó la autoridad política desde 1940 hasta la década de los 1980s (aunque esta tendencia se ha revertido modestamente en la última



Barry R. Weingast n. 1952
Weingast & Qian, *Federalism as A
Commitment to Preserving Market
Incentives* (1997)

década). Para ilustrar el segundo dilema, consideren a Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación donde el gobierno nacional era demasiado débil para proporcionar bienes públicos nacionales, como defensa, vigilancia del mercado común o un régimen monetario estable. En cada área de política, algunos estados habían seguido sus incentivos por los [recursos de propiedad común](#), lo que resultó en una serie de pérdidas de bienestar y disputas entre los estados.

Aunque estas literaturas son complementarias, permanecen incompletamente integradas, impidiendo una teoría más completa del desempeño de los sistemas federales. El propósito de este trabajo es doble: en primer lugar, examinar estos conjuntos de obras; y en segundo lugar, recurrir a aspectos de la nueva economía institucional y las ciencias políticas para sugerir aspectos de una integración y, en consecuencia, una teoría más completa del desempeño federal.

La literatura de economía habla de las implicancias económicas de la asignación alternativa de políticas a través de distintos niveles de gobierno, mientras que la literatura de ciencias políticas discute el tema de qué divisiones se aplican solas. Como demuestra Riker (1964), no todos los tipos de división de poderes dentro de los sistemas federales presentan esta virtud. Desafortunadamente, las literaturas sobre estos dos temas están en gran parte separadas.

Los clásicos económicos del federalismo, identificados con Hayek, Tiebout y Musgrave, hicieron hincapié en los aspectos positivos del federalismo generado a través de la competencia inter jurisdiccional y mediante la adecuación apropiada de autoridad sobre los bienes públicos a los diferentes niveles de gobierno. La economía moderna tiende a calificar las conclusiones positivas de la literatura anterior, analizando problemas de incentivos en los gobiernos de nivel inferior, haciendo hincapié a menudo en varios problemas de bienes de propiedad común ([carreras hacia el abismo](#), barreras comerciales internas, restricciones presupuestarias blandas) y efectos indirectos inter generacionales.

La distinción conceptual subyacente entre estas dos literaturas es importante: las obras económicas clásicas suponían gobiernos benevolentes en todos los niveles, por lo que ciertos tipos de problemas de incentivos simplemente no surgían. La literatura moderna de economía da el primer paso para relajar este supuesto mirando los efectos de incentivo de los gobiernos inferiores, asumiendo que ignoran todos los efectos externos de sus decisiones. Esto revela varios tipos de problemas de bienes de propiedad común donde la toma de decisiones descentralizada produce problemas.

Aunque la literatura moderna da el primer paso, sigue habiendo dos limitaciones. En primer lugar, los estudiosos de esta tradición tienden a suponer que los gobiernos locales son gobiernos benevolentes con respecto a sus propios ciudadanos, ignorando cómo esto ocurre. En segundo lugar, los estudiantes en esta tradición a menudo mantienen la hipótesis de que el gobierno federal es benevolente y, por lo tanto, argumentan que, ante los problemas de bienes de propiedad común, el gobierno federal debería ser responsable de la formulación de políticas. Ambos problemas limitan la capacidad de esta literatura para desarrollar un modelo positivo completo de un sistema federal, tratando a cada nivel de gobierno en paralelo, con sus propios intereses y problemas de incentivos.

Una teoría más completa del federalismo deja de lado el supuesto de gobierno benevolente en todos los niveles, tratando de explicar qué hacen realmente los gobiernos. Un supuesto alternativo, asociado con James Buchanan, es lo opuesto al gobierno benevolente: el gobier-

no es **Leviatán**. En cierto sentido, esta posición es demasiado extrema -como la del gobierno benevolente-, no explica cómo surge la función objetivo del gobierno. Sin embargo, esta perspectiva contiene una idea importante: los diferentes arreglos institucionales afectan los incentivos de los diversos niveles de gobierno y por lo tanto afectan su desempeño (Brennan and Buchanan 1980).

La lección importante de Buchanan a los propósitos presentes es preguntarse cómo los diferentes tipos de arreglos institucionales afectan los incentivos de los niveles de gobierno. En particular, en la segunda sección sustantiva de este documento se pregunta, ¿bajo qué condiciones los gobiernos tendrán interés en fomentar los mercados? Y aquí, el federalismo apropiadamente organizado tiene efectos afortunados.

Finalmente, el estudio de las tres literaturas separadas apunta hacia una teoría más completa del federalismo, una que abarque tanto aspectos políticos como económicos. Esto también nos permite considerar la estructura del federalismo -de hecho, si un país puede sostener el federalismo en absoluto- como endógeno.

Este ensayo está organizado como sigue. La sección 2 discute tanto los clásicos económicos como la literatura económica moderna sobre federalismo. La sección 3 discute la literatura sobre cómo el federalismo afecta los incentivos y objetivos de los funcionarios del gobierno sub nacional. La sección 4 se refiere de manera más general a la cuestión de las condiciones bajo las cuales el federalismo se aplica de por sí. La sección 5 aplica el marco a una discusión de la evolución del federalismo en Estados Unidos desde los comienzos.

2. Teorías económicas del Federalismo

La teoría económica se divide en dos tipos de análisis, que denomino clásicos y modernos. Las clásicas contribuciones económicas al federalismo descansan en el trabajo de Hayek, Tiebout y Musgrave y tienen un carácter fuertemente normativo basado en la hipótesis de un gobierno benevolente. La obra moderna extiende esta tradición para incluir el estudio de varios problemas de incentivos entre los muchos gobiernos sub nacionales creados por el propio federalismo.

Clásicos del Federalismo Económico

La economía clásica del federalismo gira en torno al énfasis de Hayek (1939) sobre el papel de la información diferencial entre los niveles de gobierno; el énfasis de Tiebout (1956) en la competencia inter jurisdiccional, y las nociones de Musgrave (1959) de asignación de la autoridad de las políticas y los impuestos a través de las jurisdicciones. Oates (1972) codificó este trabajo en un enfoque relativamente coherente. Estas son ideas sencillas pero potentes. Como estas obras son las más conocidas y existen muchas buenas reseñas, las resumiré brevemente.¹

Hayek enfatizó la importancia de la información diferencial. Los gobiernos sub nacionales y sus ciudadanos suelen tener mejor información que el gobierno nacional sobre las condiciones y preferencias locales. Por lo tanto, para los bienes públicos locales, es probable que los responsables de la toma de decisiones locales estén más informados y, por lo tanto, tengan mejores decisiones sobre la adecuación de la política local a las condiciones locales que los

¹ Para reseñas sobre el federalismo, véase: Inman y Rubinfeld (1997), Nechyba y Mckinnon (1997), Oates (1972, 2001) y Rubinfeld (1987).

responsables de las políticas nacionales. Por otra parte, los gobiernos nacionales tienen una tendencia a promulgar políticas "uniformes para todos" que son insuficientemente variables para adaptarse a las diferentes condiciones locales.

Los gobiernos nacionales suelen proporcionar dinero para varios gastos del gobierno sub nacional. Sin embargo, las categorías a menudo no reflejan las prioridades locales. Por ejemplo, un proyecto de ley reciente contra la delincuencia proporcionó fondos para autos patrulleros de alta tecnología. Estos coches son bastante caros, y la mayoría de las jurisdicciones más pequeñas no los comprarían si tuvieran que pagar por los coches con sus propios fondos. El proyecto de ley ofreció pagar el 95% del costo de los coches, por lo que, al 5% del costo, un gran número de jurisdicciones elegirá poner su (pequeña) parte y obtener los coches. Sin embargo, para la mayoría de las jurisdicciones, éste no es el uso de mayor prioridad del subsidio. Algunas necesitan nuevas comunicaciones electrónicas; otras más policías, y así sucesivamente. Pero el proyecto de ley no ofrecía los elementos más necesarios para los gobiernos locales; así que los gobiernos locales eligieron lo que estaba disponible. Este ejemplo podría repetirse casi sin fin dado el amplio abanico de programas federales de gasto en Estados Unidos que fomentan la provisión de bienes públicos locales.²

Tiebout (1956) hizo hincapié en la importancia crítica de la competencia interjurisdiccional, que tiene por lo menos tres componentes separados.³ En presencia de movilidad del trabajo y del capital, esta competencia conduce a aparear las políticas con los ciudadanos y las comunidades; a los ciudadanos y a los propietarios de capital a clasificar las jurisdicciones para residir, eligiendo aquellas con las políticas más favorables a sus necesidades y circunstancias; y a proporcionar incentivos a los administradores de ciudades (*intendentes*), que deben anticipar los efectos de sus decisiones sobre los ciudadanos y las decisiones de ubicación de las empresas. La competencia interjurisdiccional se combina con la movilidad de los ciudadanos y el capital implicando que políticas reñidas con la población o las empresas significarán que los ciudadanos y el capital saldrán hacia lugares más hospitalarios, reduciendo la base imponible. Los administradores municipales, siempre preocupados por la base tributaria de su ciudad, por tanto, son llevados a proporcionar políticas hospitalarias para los ubicados en su jurisdicción. Este último punto implica que los incentivos de los funcionarios gubernamentales son endógenos a la estructura del federalismo, tema discutido más adelante.

Los economistas proporcionan mucha evidencia para estos enunciados. Estados Unidos tiene una población de alta movilidad y la evidencia sugiere que la provisión de servicios públicos locales es importante en estos desplazamientos (véase, por ejemplo, Oates 1969, Gramlich y Rubinfeld 1982, Nechyba y Strauss 1997).



Richard Abel Musgrave (1910-2007)
Public Finance and Public Choice [Overview](#)

² Lo mismo ocurre con otros gobiernos federales, como México, donde hasta hace poco los gastos estaban altamente centralizados.

³ Además de las encuestas citadas en la nota 1, *supra*, Scotchmer (1994) examina la literatura teórica después de Tiebout.

La tercera idea se deriva de Musgrave (1959), quien estudió el problema de asignación, que pregunta para un sistema federal, ¿cómo se debe asignar la autoridad sobre bienes públicos, las políticas y los impuestos a los diferentes niveles de gobierno para maximizar el bienestar del ciudadano? Musgrave observó que los bienes públicos difieren en varias dimensiones, incluyendo el grado en que exhiben economías de escala y congestión a medida que crece el número de personas que consumen el bien público. Algunos bienes públicos, como la defensa nacional, un mercado común y una moneda estable, son verdaderamente nacionales en el sentido de que hay grandes economías de escala y poca congestión. Otros bienes públicos, como parques, escuelas, saneamiento, son de alcance local.

El principio de asignación sostiene que la autoridad sobre los bienes públicos debe ser asignada al nivel de gobierno que pueda producirlos más eficientemente. Por lo tanto, el gobierno nacional debe proporcionar bienes públicos que exhiben poca congestión, como la defensa nacional, mientras que los gobiernos locales deben proveer bienes públicos más locales, como parques, escuelas e instalaciones de saneamiento, en particular porque las jurisdicciones pueden ajustar su provisión de estos bienes a los gustos de los ciudadanos.

Como subrayó Oates (1972), estas ideas combinadas proporcionan un poderoso argumento normativo a favor del federalismo: el federalismo aumenta el bienestar del ciudadano mediante la asignación apropiada de funciones a través de los niveles de gobierno; a través de la igualación y clasificación de individuos y empresas en todas las jurisdicciones que proporcionan políticas y bienes públicos más adecuados para sus empresas y ciudadanos; y mediante el uso adecuado de la información.

Economía Moderna del Federalismo

El enfoque económico clásico del federalismo es relativamente pro-descentralización. La investigación económica moderna sobre el federalismo ha atenuado las conclusiones felices de las contribuciones económicas clásicas, en parte mediante el estudio de diversos problemas de incentivos creados en virtud de que los gobiernos sub nacionales enfrentan diversas formas de problemas de free-riding y de problemas de bienes de propiedad común.

Las externalidades proporcionan el ejemplo paradigmático en el que una localidad no puede asumir todas las consecuencias de sus decisiones. Por ejemplo, consideren la regulación ambiental en Estados Unidos. En muchas áreas geográficas, particularmente aquellas con vientos predominantes, es posible que una jurisdicción exporte su contaminación a otras. Así, parte de los costos de la contaminación puede ser soportada por otros. Esta externalidad también implica que algunos de los beneficios de que esta jurisdicción aborde el problema recaen sobre residentes fuera de la jurisdicción.

Por ejemplo, consideren el problema de contaminación por dióxido de azufre de las plantas de energía eléctrica que queman combustibles con alto contenido de azufre en Ohio. Los vientos predominantes soplan hacia el este, llevando gran parte de esta contaminación cientos y miles de millas lejos de la fuente. Supongan que Ohio actuara solo e impusiera controles de contaminación dentro de su jurisdicción. Esto elevaría los costos de su empresa sin afectar a los competidores de estas empresas situados fuera de la jurisdicción; y además, gran parte de los beneficios recaerían fuera de la jurisdicción. Reflejando un problema clásico de recursos de propiedad común, Ohio tiene incentivos para ignorar el problema. Cuando todos los estados (las provincias) actúan de esta manera, el problema sigue sin ser tratado. Suponiendo un gobierno nacional benevolente, esta perspectiva implica que el control de la

contaminación debe ser asignado a los gobiernos nacionales en lugar de a los gobiernos estatales (provinciales) o locales.

Un segundo y más grave problema de reservas de propiedad común se refiere a las barreras comerciales internas entre las unidades federales, históricamente en Estados Unidos y usuales en muchas federaciones modernas, como Rusia. Las barreras comerciales internas eran un problema importante bajo los artículos de la confederación, y una parte de la justificación citada por los federalistas para un gobierno nacional más fuerte. Bajo la Constitución, Estados Unidos fue diligente en la vigilancia de las barreras comerciales estatales. De hecho, abundan ejemplos en el siglo XIX de estados intentando erigir tales barreras.

La importancia del mercado común para el mecanismo de Tiebout y, en general, para el proceso de especialización e intercambio nacional a fin de obtener las economías de escala asociadas a un país grande, requieren que los estados (provincias) se vean impedidos de aumentar los obstáculos al comercio interno. Ésta es una tarea que debe ser asignada al gobierno nacional.⁴

Otro mecanismo crítico estudiado extensamente en años recientes se refiere a si los gobiernos sub nacionales enfrentan una *restricción presupuestaria dura o blanda* (Dillinger y Webb 1999, McKinnon 1997, Rodden 2000, Rodden, Eskeland y Litvack 2001, Roland y Qian 1999, Sanguinetti 1994, Wildasin 1997). Una restricción presupuestaria dura requiere que los gobiernos sub nacionales asuman las consecuencias financieras completas de sus decisiones: no pueden ser rescatados o recibir aportes no reintegrables interminables del sistema bancario central. Un gobierno sub nacional que enfrenta una restricción presupuestaria dura no puede gastar más allá de sus posibilidades sin arriesgarse a la bancarrota. Una restricción presupuestaria blanda permite al gobierno sub nacional gastar más allá de sus medios. Aunque las restricciones presupuestarias blandas crean déficits presupuestarios, éstos son financiados mediante rescates del gobierno central o el acceso a préstamos condonables de un banco central.

Como los gobiernos sub nacionales no soportan todas las consecuencias financieras de sus decisiones fiscales bajo una restricción presupuestaria blanda, su gasto es más derrochador. En casos extremos, cuando los gobiernos sub nacionales esperan ser rescatados, el gasto se torna desenfrenado en rentas, beneficios de intereses especiales y corrupción. Este proceso está tristemente ilustrado por los explosivos déficit estatales y los consiguientes desequilibrios macroeconómicos nacionales a fines de los 1990s en Brasil y fines de los 1980s en **Argentina**.

Las diversas formas de los problemas de incentivos que enfrentan los gobiernos sub nacionales arrojan dos conclusiones. En primer lugar, estos problemas califican el argumento normativo que favorece al federalismo, ya que el problema de recursos de propiedad común dificulta el desempeño de una federación. En segundo lugar, proporciona un rol para el gobierno nacional, uno de vigilancia de estos problemas. Por supuesto, los estudios del gobierno nacional en este papel suelen mostrar carencias, como ilustra el análisis de Revesz (1997) de la política ambiental en Estados Unidos.

⁴ Observen que, aquí también, el supuesto de un gobierno benevolente es crítico para este juicio normativo. La razón es que algo debe impedir que el gobierno federal abuse de su poder sobre los gobiernos sub nacionales obligando a estos gobiernos a adherir a políticas particulares, como la *búsqueda de rentas*.

Federalismo Protector del Mercado

El federalismo protector del mercado proporciona un marco para evaluar diferentes formas de sistema federal.⁵ El marco hace explícito un conjunto de axiomas implícitos en el tipo de federalismo estudiado por los economistas de la era clásica. Específicamente, el enfoque económico clásico requiere los siguientes supuestos sobre la estructura política del federalismo:

- (A1): Una jerarquía de gobiernos, cada uno con su propia esfera de autonomía política;
- (A2): que los gobiernos sub nacionales tengan controles regulatorios sustanciales sobre sus economías;
- (A3) que exista un mercado común, incluyendo la capacidad del gobierno federal de evitar que los gobiernos sub nacionales levanten barreras comerciales internas;
- (A4) que los gobiernos sub nacionales enfrenten una RPD [*Restricción Presupuestaria Dura*];
- (A5) que un conjunto de instituciones proteja el acuerdo federal contra la intrusión por parte de funcionarios políticos en diversos niveles de gobierno. [*Comparar Montinola, Qian, and Weingast*]

Cada uno de estos axiomas está implícito en los estudios económicos clásicos mencionados anteriormente. Además, hacer explícitos estos supuestos enfatiza que el enfoque económico también contiene una teoría comparada del federalismo. Consideren: El axioma A1 es una condición definitoria del federalismo que satisfacen todas las federaciones. Los sistemas federales delegan tipos muy diferentes de poderes a sus gobiernos sub nacionales. El Axioma A2 enfatiza que, para que el federalismo tenga los efectos señalados por Musgrave, Oates y Tiebout, los gobiernos sub nacionales deben tener una autoridad política significativa sobre los bienes públicos locales y otras políticas regulatorias que afectan a sus economías locales. El supuesto de mercado común (A3) también es esencial para la competencia interjurisdiccional.

Cuando los gobiernos sub nacionales pueden levantar barreras comerciales internas, pueden proteger a sus empresas de la competencia externa, extraer rentas de los mandantes y asambleas, y consentir un mayor grado de corrupción. Estas barreras pueden también obstaculizar la movilidad de factores necesaria para hacer coincidir y asignar factores y bienes públicos locales enfatizados en la literatura de Tiebout. Los problemas con la falla de la RPD (A4) también son bien conocidos, como se ha discutido anteriormente. Cuando los gobiernos sub nacionales no asumen todas las consecuencias financieras de sus decisiones, es más probable que gasten excesivamente, distribuyan rentas y se involucren en corrupción. Finalmente, el fracaso de A5 compromete al federalismo. Por lo tanto, cuando la constitución permite que el gobierno federal asuma el control de los estados (India) o despida a los gobernadores (México), el gobierno federal puede usar estas herramientas para controlar los gobiernos sub nacionales.

⁵ Weingast (1995), Montinola, Qian, y Weingast (1995), y Parikh y Weingast (1997).

3. Incentivos políticos

La literatura económica clásica hace un supuesto heroico -que *los actores gubernamentales son no-estratégicos, maximizadores benevolentes del bienestar ciudadano*. Este supuesto excluye corrupción, búsqueda de rentas, servicio a grupos de interés y, en general, la manipulación de la política pública para servir a fines privados en lugar de públicos.

Como observó el Federalist hace más de 200 años, "si los hombres fueran ángeles", no tendríamos que preocuparnos de estructurar incentivos a través del diseño apropiado de las instituciones políticas; pero como ellos observaron, como los hombres no son ángeles, debemos preocuparnos por crear instituciones políticas que proporcionen a los funcionarios del gobierno los incentivos apropiados.⁶

Ninguna teoría del diseño federal está completa si no se presta atención a los incentivos de los funcionarios públicos. Como señalaron los federalistas, en la medida en que los gobiernos de algunos países se preocupan por el bienestar de los ciudadanos, es porque sus funcionarios públicos se enfrentan a incentivos para hacerlo. El hecho triste es que muchos gobiernos del siglo XX han estado entre los peores responsables de violencia y destrucción contra sus ciudadanos.

En esta sección, nos apoyamos en la teoría política positiva para discutir algunas ideas sobre tipos de mecanismos que ayudan a alinear los intereses de los funcionarios gubernamentales con los de sus ciudadanos. Una mirada alrededor del mundo demuestra que la mayoría de los gobiernos del planeta fallan en esta dimensión, por lo que el problema ignorado por los economistas es no trivial.

Una vez que relajamos el supuesto de gobiernos benevolentes y entendemos que los funcionarios del gobierno generalmente enfrentan presión política para usar su autoridad política para proporcionar rentas, bienes privados y confiscar riqueza para transferir a los simpatizantes, vemos que los gobiernos federales tienen ventajas sobre los estados unitarios. (Persson y Tabellini 2001). *Cuando el gobierno central tiene el monopolio de la violencia, sus funcionarios a menudo abusan de su autoridad de formular políticas para perseguir fines privados.*

Descentralizando políticas para reducir los gobiernos, el federalismo afecta la capacidad e incentivos de los gobiernos para servir a fines privados en vez de públicos (como destacan Hayek 1939 y Brennan y Buchanan, 1980). En primer lugar, la descentralización limita los poderes del gobierno federal en una serie de áreas. En segundo lugar, la descentralización coloca a los gobiernos de menor nivel en competencia entre sí (Tiebout, 1956), con lo que quienes abusan de sus derechos ciudadanos pierden probablemente los factores móviles. En tercer lugar, el federalismo adecuadamente estructurado obliga a los gobiernos inferiores a soportar las consecuencias financieras de sus decisiones. En esta sección, discutiremos las consecuencias de esta estructura, investigando los aspectos más detallados de las institucio-

⁶ En Federalist No. 51: "Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles gobernarán a los hombres, ni los controles externos ni los internos en el gobierno serían necesarios. Para poner en marcha un gobierno a ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad estriba en esto: primero, se debe permitir al gobierno controlar a los gobernados; y segundo, obligarlo a controlarse a sí mismo. Depender de las personas es, sin duda, el control primario sobre el gobierno; pero la experiencia enseñó a la humanidad la necesidad de precauciones adicionales." [337]

nes, los incentivos y su rendimiento. La siguiente investiga cómo se puede mantener esta estructura dada la presión política para deshacerla con fines políticos.

El Modelo de Intereses Fiscales

Wallis, Sylla y Legler (1994) proporcionan una perspectiva importante sobre estos problemas. Observan que, cualesquiera sean los objetivos de un gobierno, debe obtener ingresos para promoverlos. Por lo tanto, los gobiernos prefieren, *caeteris paribus*, instituciones y políticas que relajen sus limitaciones presupuestarias. Esta observación implica que los detalles micro institucionales sobre la manera en que los gobiernos gravan a sus ciudadanos afectan los incentivos del gobierno y por lo tanto su desempeño.

Este enfoque tiene profundas implicancias sobre la conducta de los gobiernos. Así, consideren cómo los gobiernos gravan a los bancos. Los gobiernos que aumentan sus ingresos a través del gravamen a los bancos comerciales [*bank charters*] - gravando efectivamente el número de bancos- tienen incentivos a tener un pequeño número de bancos. Creando rentas de monopolio a través de la restricción de oferta de bancos, las empresas están dispuestas a pagar más por los bancos comerciales y, por tanto, aumentar los ingresos fiscales del gobierno. En contraste, los gobiernos que gravan a los bancos de capital [*capital banks*] tienen incentivos opuestos: quieren maximizar el número de bancos y fomentar un clima saludable para los bancos, de modo que la base impositiva sea lo más grande posible.

La competencia interjurisdiccional se combina con el interés fiscal de modos interesantes. Veamos dos ilustraciones. En los principios de los Estados Unidos, Filadelfia era un importante centro bancario.⁷ Como en la mayoría de los estados, Pensilvania gravaba a los bancos comerciales, con incentivos para restringir el número de bancos. Massachusetts, otro hogar de la banca, gravó el capital de los bancos y encontró que los ingresos de este origen eran lo suficientemente altos como para acabar con el impuesto sobre la propiedad, principal fuente de ingresos para la mayoría de los estados. En algún momento de la década de 1820, sin embargo, Nueva York cambió a gravar el capital de los bancos y, al mismo tiempo, relajó considerablemente los requisitos necesarios para convertirse en un banco. El resultado fue una industria de rápido crecimiento en la ciudad de Nueva York que asumió el control de Filadelfia como el centro bancario del país. A raíz del éxito de Nueva York, varios otros estados pasaron a gravar el capital de los bancos.

En segundo lugar, el contraste con los primeros Estados Unidos y México es también instructivo.⁸ Wallis et al. (1994) demuestran también que para atraer capital y mano de obra, todo nuevo Estado tenía que crear una industria bancaria, tanto para financiar empresas locales como para financiar (a través de letras de cambio) envíos de bienes cruzando las líneas estatales. Así, el número de bancos en los Estados Unidos creció enormemente. A principios del siglo XX, Estados Unidos tenía más de 10.000 bancos.

A principios del siglo XX México, en cambio, era un sistema federal sólo en nombre. Al igual que otros tantos dictadores, el de México utilizó la política nacional para crear monopolios como un medio para aumentar los ingresos y asegurarse el poder con votantes dependientes del mantenimiento del estado (ver Haber et al., 2004). El resultado fue que cada estado tenía

⁷ Esta discusión se basa en el trabajo de Wallis, Sylla y Legler (1994).

⁸ Me baso en Haber (2003) para el contraste de bancos de los Estados Unidos y los mexicanos.

su banco de monopolio, y el gobierno nacional tenía dos. **En contraste con los 10.000 bancos de Estados Unidos, México tenía menos de 50.**

Esta ilustración enfatiza la importancia del federalismo para los incentivos gubernamentales. Como muestra Haber (2003), los gobiernos tanto en los primeros Estados Unidos como en México a fines del siglo XIX y el siglo XX tenían incentivos para restringir el número de bancos. Pero la estructura federal de Estados Unidos indujo la competencia entre estados, proporcionando a algunos estados una ventaja si eliminaban estas restricciones, forzando posteriormente a otros a hacerlo en respuesta.

Careaga y Weingast (2002), Inman (1988) e Inman y Rubinfeld (1997) estudiaron variantes del modelo de intereses fiscales. El federalismo fiscal tradicional de distribución de ingresos hace hincapié en la redistribución (Musgrave 1959, Oates 1972). Aunque la literatura económica sobre el federalismo tradicionalmente ha ignorado los incentivos creados por la distribución de ingresos, el modelo de intereses fiscales tiene importantes implicancias para el comportamiento de los funcionarios de los gobiernos sub nacionales.

Estos modelos positivos estudian dos *efectos diferentes del reparto de ingresos: el incentivo del gobierno nacional para asignar estos fondos; y los incentivos que estos fondos crean para los gobiernos sub nacionales*. Consideramos estos sucesivamente.

Inman (1988) e Inman y Rubinfeld (1997) estudian los incentivos de los funcionarios electos nacionales para asignar fondos de reparto de ingresos nacionales a las jurisdicciones más bajas para financiar bienes públicos. Estudiando la asignación por la legislatura, muestran que los legisladores enfrentan una forma de problema de recursos de uso común: como los gastos en sus propios distritos rinden cada uno los beneficios plenos pero los impuestos se distribuyen sobre toda la nación, cada legislador tiene un incentivo a demandar un nivel más alto que el óptimo de los gastos en bienes públicos.⁹ Cuando cada representante se comporta de esta manera, el nivel total de tales gastos es demasiado alto. Inman (1988) y Poterba y von Hagen (1999) proporcionan evidencia de este tipo de problema de recursos de uso común en una variedad de contextos fiscales.

El reparto de ingresos también afecta los incentivos del gobierno sub nacional. Para ver esto, supongan que los actores gubernamentales sub nacionales están preocupados por mantener sus carreras políticas y que pueden usar las políticas públicas en dos grandes categorías para promover sus metas. En primer lugar, pueden proporcionar **bienes públicos que mejoren el mercado, P**; y segundo, pueden proporcionar **rentas privadas (corrupción, servicio a grupos de interés), R**, que tienen pérdidas sociales de peso muerto. ¿Qué determina cómo hacen esta mezcla de objetivos? Careaga y Weingast demuestran que el tipo de sistema tributario afecta cómo lo hacen.

Proporcionar rentas tiene un beneficio directo - proporcionar beneficios a individuos y grupos incrementa su voluntad de apoyar a los actores gubernamentales. La provisión de bienes públicos que mejoran el mercado tiene dos beneficios. En primer lugar, paralelamente a la provisión de rentas, la provisión de bienes públicos beneficia a algunos individuos y grupos y, por lo tanto, aumenta su disposición a apoyar a los actores gubernamentales. En segundo lugar, también disminuye la restricción presupuestaria del gobierno: al incrementar el mer-

⁹ Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) proporcionan un modelo de este proceso.

cado, estos bienes públicos expanden la base tributaria del gobierno y, por lo tanto, le permiten proporcionar más de ambos tipos de servicios.

Luego, consideren la proporción generada localmente de ingresos, α , retenidos por el gobierno sub nacional, con el gobierno federal capturando el resto, $1-\alpha$. El principal resultado de estática comparativa de Careaga y Weingast es que, al aumentar la proporción de ingresos generados localmente, α , que el gobierno sub nacional captura, también aumenta la cantidad de bienes públicos proporcionada, que mejoran el mercado. La razón es que una mayor α eleva el aumento en los ingresos capturados por el gobierno sub nacional por aumentar la base impositiva a través de un aumento de P .

Este enfoque tiene implicancias considerables para el tipo de sistema de reparto de ingresos utilizado por un país federal. En el caso de un reparto completo de ingresos, cuando el gobierno central recauda todos los ingresos y luego los distribuye a los estados en función de su propio criterio político, la cantidad de ingresos recibida por un gobierno sub nacional dado es mínimamente sensible a P . En cambio, en un sistema donde el gobierno sub nacional se lleva la parte del león de sus propios ingresos, aumentos de P mejoran el mercado local, elevan la base impositiva y aumentan los ingresos fiscales que capta el gobierno sub nacional local.

En pocas palabras, el tipo de sistema de reparto de ingresos afecta los incentivos de los gobiernos sub nacionales para fomentar los mercados. Es más probable que los gobiernos que aumentan sus propios ingresos se enfoquen en bienes públicos que mejoran el mercado, mientras que los gobiernos que obtienen la mayor parte de sus ingresos del gobierno central sean más propensos a ser corruptos.

Consistente con este resultado es el siguiente patrón entre los sistemas federales. Durante el ascenso de los Estados Unidos de una pequeña economía en la periferia del mundo desarrollado a finales del siglo XVIII para convertirse en la nación más rica a principios del siglo XX, los estados dependían casi exclusivamente de sus propias fuentes de ingresos. También ello sucedía en las provincias de la China moderna (ver Jin, Qian y Weingast 2005, aunque esto ha cambiado algo a finales de los 1990s). Iaryczower, Saiegh y Tommasi (2000) sugieren que esta característica también se mantuvo en Argentina durante su fase de alto crecimiento en la última parte del siglo XIX y principios del XX. En contraste, esta condición falla para la Argentina moderna, la India, México y Rusia.

Rodden (2001) proporciona evidencia sistemática de un fuerte efecto de los impuestos propios sobre el tamaño del gobierno. Anteriormente Stein (1999), entre otros, había demostrado que mayores grados de descentralización fiscal están asociados con gobiernos más grandes. Rodden estudió una muestra más grande, agregó una variable que mide el grado en que los gobiernos sub nacionales financian su gasto con sus propios impuestos. Demuestra que los sistemas federales en los que el gobierno sub nacional aumenta sus propios impuestos tienden a tener gobiernos más pequeños.

Finalmente, Epple y Zelenitz (1981) y Epple y Romer (1991) estudian cómo el proceso de Tiebout limita la capacidad de la jurisdicción local de extraer ingresos fiscales de los votantes. Epple y Zelenitz encuentran que más jurisdicciones limitan esta extracción pero no la eliminan. Epple y Romer muestran que la jurisdicción local puede extraer rentas de los terratenientes porque la tierra es un factor fijo y no móvil.

En resumen, los economistas desde Hayek y Buchanan han argumentado que el federalismo afecta los incentivos de los actores estatales. Brennan y Buchanan (1980) estudiaron esto en el contexto del supuesto de que los gobiernos buscan maximizar los ingresos fiscales. Trabajos más recientes aplican el modelo de interés fiscal de Wallis et al (1994), que muestra cómo el federalismo afecta las políticas y el comportamiento fiscal de los gobiernos sub nacionales con metas más diversas.

4. Federalismo endógeno

Como indica la reseña, la mayoría de los análisis del federalismo toman la estructura del federalismo como dada, analizando sus efectos. Esto produce una teoría impresionante y bien desarrollada sobre los efectos del federalismo. Sin embargo, este enfoque descuida la cuestión de qué sostiene el federalismo a largo plazo. Esta pregunta no sólo es de interés por sí misma, sino también porque interactúa con las anteriores preocupaciones sobre rendimiento. En la medida en que sólo pueden sostenerse ciertos tipos de estructuras federales, algunas prescripciones normativas se centrarán en mundos que no pueden existir. La literatura sobre la estabilidad federal es suficientemente nueva para que no se obtengan tales conclusiones; pero tiene la promesa de agregar aspectos significativos a la teoría del desempeño federal.

La cuestión de la estabilidad federal se refiere a un problema más general. En los Estados Unidos, tomamos la estabilidad constitucional -y con ella, la estabilidad tanto del federalismo americano como de la democracia- como un supuesto garantizado. Sin embargo, al mirar alrededor del mundo, es evidente que la mayoría de los países tienen dificultades para adherirse a las normas constitucionales y políticas que apoyan a instituciones nacionales críticas, como el federalismo, la democracia y el mercado. Por otra parte, tendemos a ignorar los problemas significativos con la estabilidad de la democracia americana, el federalismo y la constitución durante los primeros 100 años de la República Americana, como demuestra ampliamente el fracaso de estas instituciones en la Guerra Civil (Weingast, 1998). En resumen, una teoría de la performance del federalismo requiere que lo endogenizemos; es decir, debemos entender las fuerzas que producen la estabilidad federal y por lo tanto explicar por qué algunos países pueden sostener el federalismo, mientras que otros no.

En esta sección, estudiamos algunos de los principios emergentes que ayudan a explicar cómo se sostiene el federalismo. En el lenguaje de la teoría de la elección racional moderna, esto requiere que el federalismo sea de *aplicación automática* en el sentido de que los actores políticos nacionales y sub nacionales pertinentes tengan incentivos para adherirse a las reglas del federalismo.

Los dos dilemas fundamentales del federalismo señalados en la introducción demuestran la **fragilidad del federalismo**: Como observó Riker (1964) - y de acuerdo con la literatura económica moderna - los gobiernos sub nacionales tienen una tendencia a destruir el federalismo a través de problemas de bienes de propiedad común. Del mismo modo, el gobierno nacional tiene una tendencia a aglomerar el poder y someter a los gobiernos sub nacionales. *Los dos dilemas fundamentales son especialmente difíciles de resolver porque los mecanismos institucionales diseñados para mitigar uno tienden a exacerbar al otro*. Para vigilar a los gobiernos sub nacionales, el gobierno federal debe tener el poder de castigarlos. Pero este poder también permite a un gobierno federal no benévolo abusar de los estados. En otras palabras, sostener el federalismo requiere un equilibrio cuidadoso entre los dos dilemas (de

Figueiredo y Weingast 2004). El centro debe tener suficiente poder para evitar que los estados practiquen free-riding; sin embargo, también no ser tan poderoso como para socavarlos.

¿Cómo se logra este equilibrio? La literatura sólo proporciona respuestas parciales. Para abordar esta cuestión, me baso en la literatura emergente sobre las **constituciones de aplicación automática** [*selfenforcing constitutions*]. En primer lugar, presentaré tres principios de estabilidad constitucional, ya que la cuestión de la estabilidad del federalismo es parte de la cuestión más amplia de cómo se mantienen algunas constituciones.¹⁰ A continuación, me refiero a algunas observaciones adicionales proporcionadas en la literatura.

El primer principio se refiere a la capacidad de ambos niveles de gobierno para *disuadirse* mutuamente si el otro excede los límites del federalismo.¹¹ Por lo tanto, el centro debe tener la capacidad y el incentivo para patrullar los problemas de recursos de propiedad común de los gobiernos sub nacionales, en tanto que los últimos deben tener la capacidad de vigilar al centro si abusa de su autoridad y amenaza la autoridad independiente del gobierno sub nacional. La dificultad en esta configuración es que estamos ante un problema de coordinación: los gobiernos sub nacionales deben de alguna manera tener la capacidad de actuar en concierto contra posibles abusos por parte del gobierno federal. En términos de teoría de los juegos, estos últimos requieren tener un *punto focal común* ante el cual reaccionar (de Figueiredo y Weingast 2004). [Véase el capítulo 40. *Justicia, Derecho y Teoría de los juegos*] Tales soluciones focales al problema de coordinación gubernamental sub nacional suelen surgir a través de pactos y constituciones que hacen explícitas las reglas del juego federal que especifican límites fácilmente identificables para el centro. Cuando los gobiernos sub nacionales tienen la capacidad de actuar en concierto, pueden vigilar al centro porque el centro sabe que será castigado si excede los límites acordados. Como Madison observó en Federalist 46, "*Pero ambiciosas invasiones por el gobierno federal por encima de la autoridad de los gobiernos estatales no suscitarían una actitud opositora de un solo estado, o de sólo unos pocos estados. Serían señales generales de alarma. Todos los gobiernos defenderían la causa común*".

Consideren dos ejemplos. Como se discutió con más detalle en la sección 5, la Constitución Americana ayudó a crear **límites al nuevo gobierno nacional a través de varios mecanismos**. Primero, articuló límites específicos al gobierno nacional, como una serie de derechos que se otorgan a los ciudadanos. En segundo lugar, especificó una serie de instituciones que definían cómo se produciría la política nacional. En particular, el sistema de separación de poderes limitaba los tipos de políticas que el gobierno nacional podía seguir. Tercero, especificando derechos y restricciones al gobierno nacional, y los procedimientos mediante los cuales la política podría ser hecha ayudaron a crear una serie de soluciones focales para que, según Federalist 46, los ciudadanos pudieran reaccionar de manera concertada contra posibles abusos. Esta *estrategia de activación*, a su vez, proporcionó los incentivos para que el gobierno nacional se adhiera a estos límites.

Como segundo ejemplo, consideren la **descentralización fiscal de China de los 1980s**, otorgando a las provincias una considerable libertad política de sus economías (en particular, para crear una transición del socialismo). También se otorgó a las provincias una considera-

¹⁰ Los trabajos de esta nueva literatura incluyen: Bednar (1999), DeFigueiredo y Weingast (2004), Fearon (2000), Przeworski (1991) y Weingast (1997).

¹¹ Esta discusión se basa en recientes enfoques teóricos de juegos para el federalismo de cumplimiento automático, especialmente de Figueiredo y Weingast (2004), Bednar (1999) y Weingast (1997).

ble autoridad fiscal, con un notable grado de retención tributaria en el margen (Jin, Qian y Weingast 2005). Tras la violencia en la plaza de Tiananmen en 1989, las fuerzas reaccionarias del gobierno central trataron de *socavar muchas de las reformas mediante la recentralización*. En una reunión crítica donde esto fue propuesto, el gobernador de Guangdong argumentó con fuerza contra esto, con la mayoría de otros gobernadores apoyándolo. Como consecuencia, *el centro tuvo que retroceder* (Shirk 1993, Montinola, Qian y Weingast 1995).

El segundo principio de sostenimiento del federalismo se basa en un punto general sobre estabilidad constitucional. *Todas las constituciones exitosas limitan las apuestas de la política* (Przeworski 1991, ch 2).¹² **La razón es que, en ausencia de límites creíbles al gobierno, inevitablemente surgen circunstancias en las que individuos y grupos consideran amenazados sus medios de vida y sus propiedades.** En tales circunstancias, es probable que favorezcan medios extra-constitucionales de protegerse a sí mismos, como apoyar un golpe. **Chile** en 1973 y la **Segunda República en España** durante los años treinta ilustran este principio. En ambos casos, los propietarios se sentían amenazados por el régimen democráticamente elegido; en ambos casos apoyaron un golpe militar que resultó en una inmediata transferencia de poder en Chile y en una sangrienta Guerra Civil en España (1936-39) que culminó con el éxito militar contra el régimen.

Según el segundo principio, un aspecto crítico del federalismo es que al descentralizar la autoridad sobre una serie de cuestiones políticas importantes sobre las cuales la gente no está de acuerdo, *el federalismo disminuye las apuestas de la política nacional*. Cuando un tema crítico sobre el que las personas están en desacuerdo es descentralizado, los ciudadanos evitan tanto el conflicto a nivel nacional con aquellos cuya visión ganará, como el riesgo de que los ganadores impongan su voluntad a los perdedores.

Como ilustración, consideremos la cuestión de la esclavitud en los primeros Estados Unidos. Los norteamericanos y los sureños estaban muy en desacuerdo acerca de la forma apropiada de los derechos de los esclavos. El enorme valor de los esclavos en la economía del sur era tan grande que no dejaba a los sureños más opción que apoyar detentar fuertes derechos sobre los esclavos. *Al descentralizar este tema, el federalismo ayudó al país a sobrevivir durante tres generaciones*. Si el gobierno nacional hubiera buscado tratar esta cuestión para toda la nación, los desacuerdos sobre esta cuestión implican que el país probablemente habría sido disuelto mucho antes de 1860.

El tercer principio, propuesto por primera vez por Riker (1964), se refiere al papel de las elecciones y el sistema de partidos. La necesidad de ganar elecciones es uno de los principales incentivos que sostiene al federalismo. *Cuando los políticos locales y nacionales mejoran al coordinar sus actividades, los funcionarios de cada nivel tienen incentivos para respetar el poder y las prerrogativas de los otros niveles*. Consideren un sistema de dos partidos (aunque la misma lógica se mantiene con más partidos). Supongan que los funcionarios del partido en un nivel de gobierno intentan usurpar el poder de otro nivel. Entonces los funcionarios del otro nivel probablemente resistirán, obstaculizando así la cooperación necesaria para ganar las elecciones. Esta falta de coordinación, a su vez, otorga a sus oponentes una ventaja competitiva en las elecciones. Por lo tanto, para evitar perder, los funcionarios de cada nivel tienen un incentivo a respetar la asignación federal de autoridad.

¹² Weingast (1997) proporciona un modelo de este principio.

En los Estados Unidos, los partidos han sido durante mucho tiempo organizaciones federales, con la mayor parte de los partidarios a nivel estatal. Para ganar elecciones nacionales, los miembros en muchas localidades tuvieron que cooperar, permitiéndoles la capacidad de proteger sus prerrogativas. Por el contrario, Ordeshook y Svetsova (1996) muestran cómo en Rusia las instituciones electorales implican una falta de coordinación entre funcionarios subnacionales y nacionales y cómo esto sustenta en parte el *federalismo no cooperativo* de Rusia. Garman, Haggard y Willis (2001) muestran que este principio subyace a gran parte de las diferencias en el federalismo en toda América Latina.

Más información

Hay dos enfoques recientes que se centran en la vigilancia del gobierno nacional de los gobiernos subnacionales. Bednar, Eskridge y Ferejohn (2002) sostienen que los tribunales nacionales suelen desempeñar este papel. Sin embargo, estos tribunales, por su naturaleza, no pueden fácilmente fiscalizar al gobierno nacional. Muestran cómo este enfoque ayuda a iluminar la historia del federalismo en los Estados Unidos y Canadá. Bednar (2001) desarrolla un modelo formal argumentando que el gobierno nacional debe desarrollar una reputación para castigar a los gobiernos subnacionales que persigan incentivos de recursos de propiedad común. En un contexto de teoría de juegos, provee condiciones para un equilibrio en el cual los esfuerzos de vigilancia del gobierno nacional tengan éxito. Ambos enfoques, sin embargo, sólo estudian el problema de los gobiernos subnacionales, ignorando el problema de vigilancia del gobierno nacional.

Además, dos enfoques endogenizan aspectos de la estructura federal. Cremer y Palfrey (2002) son los primeros en endogenizar el problema de asignación al considerar un sistema de gobierno dividido en jurisdicciones subnacionales. Los votantes en estas jurisdicciones deben elegir un nivel de bienes públicos. Pero los votantes también pueden decidir nacionalizar el bien público: es decir, proporcionar un nivel del bien público a nivel nacional. Demuestran que *bajo algunas configuraciones de preferencias, los ciudadanos nacionalizarán el bien público local*. Supongan que hay tres jurisdicciones, cada una con tres ciudadanos con la siguiente configuración: dos jurisdicciones tienen una mayoría de dos que quieren un nivel bajo de bien público y una minoría de quien quiere un nivel alto. En la tercera jurisdicción, todos los ciudadanos desean un alto nivel de bienes públicos. A nivel nacional, pues, hay una mayoría de 5 de 9 ciudadanos que (débilmente) favorecen proporcionar un alto nivel del bien público: los tres ciudadanos de la jurisdicción que quieren bienes públicos altos están débilmente a favor, y la minoría en cada uno de las otras jurisdicciones favorecen estrictamente la nacionalización.

Wibbels (2003) proporciona una idea importante sobre el problema de cómo las federaciones mantienen una rígida restricción presupuestaria para los gobiernos subnacionales. Observa que la mayoría de los estudios de este problema son exhortaciones - aconsejan al gobierno federal imponer presupuestos duros y no ceder a las demandas del estado o provincia de alivio del déficit. Pero las exhortaciones no se cumplen por sí solas. Wibbels observa que si la mayoría de los estados acumula grandes deudas simultáneamente, es probable que la presión sobre el gobierno nacional de que asuma esta deuda sea imposible de evitar.¹³ Entonces, ¿de dónde surge la presión para no rescatar a los estados? La respuesta es en parte

¹³ Esto sugiere que mantener una restricción presupuestaria dura es en parte un juego de coordinación, por lo que son importantes los mecanismos que impiden que los gobiernos subnacionales se coordinen.

que los estados que mantuvieron finanzas sanas deben soportar los costos de un rescate sin ninguno de los beneficios y se opondrán así a tales rescates. Esto tiene dos implicancias. En primer lugar, importa la distribución de los estados derrochadores. En segundo lugar, las normas constitucionales que regulan la forma en que las decisiones financieras nacionales afectan la probabilidad de los rescates. Por ejemplo, si una cámara superior representa a los estados, el sesgo de representación (por ejemplo, a favor de los estados pobres y pequeños) puede afectar el rescate nacional. Wibbels (2003) muestra que este proceso fue importante para impedir el rescate propuesto de Estados americanos en bancarrota y casi en bancarrota en 1841 y por lo tanto para mantener restricciones presupuestarias duras en los estados.

Conclusiones

En resumen, esta sección examina un enfoque nuevo, excitante, pero incompleto para estudiar la estabilidad del federalismo. Para sobrevivir, el federalismo debe ser de aplicación automática. Sin embargo, hay dos dilemas fundamentales del federalismo que hacen que esto sea problemático. El centro necesita suficiente poder para vigilar los problemas de recursos de propiedad común entre los estados; y teniendo más poder hace que sea más probable que el centro abuse de su poder. Se observaron tres principios de un federalismo de aplicación automática. Aunque las obras aquí discutidas todavía no constituyen una teoría coherente, sí sugieren las dificultades de mantener un sistema federal y que el conjunto de reglas federales que pueden ser sostenidas en la práctica puede ser mucho más pequeño que el conjunto de reglas potenciales discutidas en la literatura normativa.

5. Federalismo en Estados Unidos

La historia del federalismo americano ilustra los diversos principios estudiados previamente. De hecho, la mayoría de los principales puntos de inflexión en la historia de Estados Unidos reflejan cambios en el federalismo, incluyendo la formación de la Constitución; el conflicto sobre la esclavitud y la guerra civil; la relación cambiante del gobierno nacional con la economía durante el New Deal y durante los años 1960s.

Las teorías resumidas anteriormente proporcionan una comprensión considerable de la estructura y el desempeño de la economía estadounidense y las instituciones políticas en su primer siglo.

Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación, 1781-88

Según la literatura económica moderna, los Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación exhibieron una gama de problemas de recursos de propiedad en común. Se destacan tres de estos problemas como una amenaza para el futuro económico y político de la nueva nación: la incapacidad de defenderse; la falta de una moneda nacional estable y, por lo tanto, la capacidad de los Estados de exportar parte de los costos de la inflación monetaria (y, por tanto, RPB); y el aumento de las barreras al comercio interno. Los Artículos representaron a una federación floja, con el centro incapaz de vigilar los problemas de recursos de propiedad común. De hecho, estos problemas fueron centrales en los argumentos de los federalistas a favor de su propuesta de Constitución en 1787. La incapacidad de defenderse fue uno de los principales argumentos del Federalista (y el tema sustantivo planteado en los [Federalist Papers](#), números 2-5 titulado "Respecto a los Peligros de la Fuerza e Influencia Extranjeras"). El Congreso no podría elevar sus propios impuestos para pagar la defensa nacional. En cambio, el gobierno nacional podría aprobar una ley autorizando los gastos de defensa. Para fi-

nanciar esta autorización, se tuvo que solicitar que cada estado proporcionara su parte de los fondos, lo que requería que cada estado aprobara leyes que crearan nuevos impuestos. Esto creó un problema de recursos de propiedad común, pues cada estado tenía un incentivo a practicar free-ride. Muchos de los estados fracasaron en hacer sus aportes, lo que dificultó en gran medida la capacidad del gobierno nacional para defender al país. Del mismo modo, algunos Estados levantaron barreras al comercio interno que obstaculizaron el funcionamiento de los mercados. Otros estados inflaron sus propias monedas en lugar de aumentar los impuestos, creando problemas monetarios. Además, por el problema de asignación, es evidente que los artículos de la Confederación no proporcionaron ni poderes ni autoridad adecuados al gobierno nacional para abordar estos problemas de bienes públicos.

Por el marco del federalismo protector del mercado, los Estados Unidos en virtud de los artículos de la Confederación fracasaron con las condiciones de mercados comunes y de restricción presupuestaria dura. Las barreras comerciales internas permitieron a los estados crear monopolios locales, alejar los productos de los estados vecinos y obstaculizar así los beneficios señalados por el tratamiento económico clásico de Tiebout. Este marco político tuvo altos costos de oportunidad, ya que dejó sin aprovechar ganancias considerables de la cooperación.

Federalismo bajo la nueva Constitución

Los debates anteriores a la Constitución correspondían a los problemas identificados por los dos dilemas fundamentales del federalismo. Los federalistas enfatizaron los problemas de recursos de propiedad en común del segundo dilema y los peligros para el futuro de la nueva república. Para abordar la incapacidad del gobierno nacional para proporcionar bienes públicos esenciales, los federalistas argumentaron que aumentarían los poderes del gobierno nacional. En tres ocasiones anteriores a la propuesta de la nueva Constitución, fracasaron. La razón es que los Antifederalistas tenían ventaja. Al combatir a los federalistas, los antifederalistas subrayaron el primer dilema federal, a saber, los peligros de que un gobierno nacional con demasiado poder socavara a los estados y destruyera la libertad tan recientemente ganada de Gran Bretaña. Para resolver este problema en 1787, los federalistas propusieron otorgar más poderes al gobierno nacional, al tiempo que incorporaron ese gobierno en un marco que limitaba sus poderes y reducía su potencial para abusar de esos poderes.

La nueva Constitución alteró drásticamente el acuerdo federal. De acuerdo con el análisis económico clásico, la Constitución creó una estructura federal que ayudó a promover el desarrollo económico y puso a Estados Unidos en el camino de convertirse en la nación más rica del mundo. En primer lugar, creó instituciones y poderes que permitían al gobierno nacional proveer los tres bienes públicos nacionales que faltaban en los Artículos: la defensa, un mercado en común y una moneda estable. La Constitución también otorgó al gobierno nacional el poder de vigilar el mercado común y permitió que el gobierno federal controlara la propensión de los estados a crear barreras comerciales internas y a exportar así su mal comportamiento monetario. Aunque los Estados demostraron ser bastante imaginativos con la forma en que inventaron nuevos medios de barreras comerciales internas, la Corte Suprema fue igualmente imaginativa en crear una nueva doctrina constitucional para gobernar estas situaciones inconstitucionales.¹⁴ El resultado fue uno de los mayores mercados en

¹⁴ Por ejemplo, [Supreme Court Bank of Augusta v. Earle](#) (1839) utilizó la cláusula de privilegios e inmunidades para evitar que el estado de Alabama gravara a los bancos estatales a un ritmo mayor que a

común no regulados del mundo, combinados con un fuerte sistema de derechos de propiedad privada y de ejecución de contratos. El federalismo ayudó así a sostener el próspero mercado nacional, motor del crecimiento económico estadounidense que llevó a Estados Unidos desde la periferia a ser el país más rico del mundo.

En segundo lugar, la división de la autoridad de la nueva Constitución entre los gobiernos nacionales y estatales correspondió a la siguiente lógica de asignación de Musgrave: el gobierno nacional conservaba la autoridad política sobre los bienes públicos nacionales, como los mencionados anteriormente, y la política exterior; mientras que los estados conservaron el poder sobre casi todos los asuntos locales, incluyendo los tipos de sistema de derechos de propiedad, la regulación social y la libertad religiosa. Siguiendo a Tiebout, los estados enfrentaron una fuerte competencia entre sí. Esto fue así especialmente con los nuevos estados y territorios en la frontera que necesitaban competir por el capital y la mano de obra, ambos escasos. Después de 1825, la mayoría de los ciudadanos que se trasladaron a la frontera lo hicieron para ganar tierras y convertirse en participantes en una economía nacional e internacional; de hecho, muchos cultivaban cereales enviados hacia el este, a menudo destinados a Europa. La evidencia sugiere que estos territorios y los gobiernos estatales centraron la atención en la provisión de bienes públicos que realzan el mercado.¹⁵

Como afirmó North (1961), este sistema dio lugar a un notable grado de especialización e intercambio regional que surgió después de 1815.¹⁶ Durante la Guerra Civil, el Sur produjo principalmente cultivos de exportación, como el algodón, pero también tabaco, añil, azúcar y arroz. El noreste produjo servicios de transporte, financieros y de marketing para la economía de exportación del Sur. Hacia el final de este período, el noreste era también sede de la economía manufacturera que emergía, exportando sus productos al oeste y al sur. El noroeste, en gran parte autosuficiente a principios del siglo XIX, se convirtió lentamente en productor especializado de alimentos para el resto de la nación, particularmente el noreste.

La teoría del federalismo automático también ayuda a explicar la estabilidad de la nueva Constitución. Si bien los antifederalistas habían derrotado los intentos anteriores de los federalistas de aumentar los poderes del gobierno nacional, los federalistas tuvieron éxito con la Constitución. Los intentos fallidos de los federalistas se enfocaron exclusivamente en abordar el segundo dilema. En contraste, los federalistas prestaron atención a ambos dilemas del federalismo, no sólo a los problemas de recursos de propiedad común, cuando idearon la nueva Constitución.

El ingenio de la nueva Constitución fue crear un nuevo conjunto de instituciones que a la vez proveyeron bienes públicos nacionales críticamente necesarios y al mismo tiempo limitaron los poderes del gobierno nacional a estos dominios. Según la teoría del federalismo automático, los gobiernos sub nacionales deben tener un medio de coordinación contra el gobierno nacional cuando intenta sobrepasar sus límites. Para enfrentar esto, los federalistas trataron no sólo de articular nuevos poderes para el gobierno nacional, sino también una serie de límites a sus poderes. Primero, el gobierno nacional debía ser solamente uno de los poderes enumerados. El federalismo fue reconocido explícitamente, con muchos de los ámbitos políticos más importantes explícitamente reservados para los estados. Al mismo

otros bancos. En [Gibbons v Ogden](#) (1824), la Corte usó la cláusula de comercio para impedir que el estado de Nueva York concediera a los buques a vapor un monopolio para operar en ese estado.

¹⁵ Véase Heckleman y Wallis (1997) sobre los ferrocarriles; Haber (2003) y Wallis, Sylla, y Legler (1994) sobre los bancos; y Wallis (2001) sobre la construcción de canales en Indiana.

¹⁶ Véase también Calendar (1901).

tiempo, la Declaración de Derechos impuso al gobierno nacional el respeto a una serie de derechos ciudadanos.

En segundo lugar, el gobierno nacional sólo podría actuar en virtud de una serie de procedimientos bien determinados que se rigen por el sistema de separación de poderes. Esto no sólo aseguraba un apoyo mayoritario antes de que el gobierno nacional pudiera actuar, sino que, como dijo el *Federalist*, enfrentaría "la ambición contra la ambición", haciendo menos probable la acción precipitada.

Tercero, estas disposiciones debían aplicarse en parte a través de estrategias gatillo que hicieran que la adhesión a estos límites fuera automática para los funcionarios políticos nacionales. Como se ha citado en la sección 4, *Federalist* 46, los estados y los ciudadanos debían reaccionar de manera concertada en caso de que el gobierno nacional intentara superar los límites de la Constitución. Las expectativas de esta reacción, a su vez, proporcionaron los incentivos críticos para que los funcionarios políticos nacionales respetaran las prescripciones de la Constitución. Por supuesto, el hecho de que los estados mantuvieran milicias mientras que el gobierno federal tendría probablemente un ejército interno muy limitado significa que como grupo los estados tenían mucho más recursos militares que el gobierno nacional.

El Fracaso del Federalismo Norteamericano y la Democracia en la Guerra Civil

La democracia y el federalismo americanos fallaron en 1860 con la elección del republicano Abraham Lincoln. Muchos sureños temían que el gobierno nacional no adhiriera a la negociación histórica de la Constitución. Durante tres generaciones, los derechos de los esclavos habían sido de la esfera de los estados, aunque el gobierno federal había legislado desde el principio sobre la esclavitud en los territorios y, por lo tanto, sobre los futuros estados.¹⁷ Muchos sureños sentían que los sentimientos antiesclavistas republicanos los conducirían, una vez en el poder, a romper el trato. Por supuesto, muchos otros factores también subyacen a la Guerra Civil, pero la amenaza a la esclavitud fue uno de las más importantes. El valor de los esclavos en 1860 era fenomenalmente grande - del orden de todo el PNB americano (véase Atack y Passell, 1994, capítulo 13). Esto implica que incluso modestas amenazas contra la esclavitud tendrían grandes efectos esperados sobre los sureños.



Abraham Lincoln (1809-1865)

Una variedad de instituciones ayudó a proteger a la esclavitud dentro del sistema estadounidense, incluyendo el sistema de separación de poderes de la Constitución que dificulta la

¹⁷ Parte de lo que hizo que este sistema fuera automático era la regla de equilibrio, la noción de que los estados libres y los estados esclavistas serían admitidos de a pares para que las dos secciones tuvieran una representación igual en el Senado. La igualdad de representación, a su vez, dio a cada sección un veto sobre la política nacional. Con su veto, los sureños podrían proteger el acuerdo federal para dejar a la esclavitud aislada. Véase Weingast (1998) para más detalles.

legislación nacional, y el federalismo que dejó las cuestiones de propiedad en mano de los estados. La cuestión de si estas instituciones que protegen la esclavitud se aplicaban en forma automática fue de interés central para los sureños (Weingast 1998). Una de las principales instituciones que protegían la esclavitud era la regla del equilibrio, la idea de que los Estados Unidos estarían compuestos por un número igual de estados esclavos y libres, lo que se mantuvo (aunque con dificultades ocasionales) hasta 1850. La dificultad en la década de 1850 era que el Norte estaba creciendo mucho más rápido que el Sur y que la esclavitud no tenía territorios legales dentro de los cuales expandirse. Por lo tanto, la estabilidad política a largo plazo de la esclavitud estaba en duda.

Aunque las razones de la secesión del sur eran complejas y no estaban predeterminadas, la cuestión de mantener un federalismo automático que protegiera los derechos de los esclavos dentro del sistema estadounidense fue una de las principales razones de la ruptura de la Unión. El punto principal es que, incluso un sistema federal bien diseñado como Estados Unidos, tuvo problemas que causaron un fracaso masivo.

Después de la Guerra Civil, el federalismo resurgió cuando los sureños recuperaron el poder en la nación. En este período también, el federalismo ayudó a sustentar el crecimiento económico a largo plazo. La creciente integración de la economía generó una serie de nuevos problemas que no podían ser resueltos por los estados, llevando a una mayor regulación nacional, en particular la regulación ferroviaria y la defensa de la competencia a fines del siglo XIX. Esta regulación prefiguró la cuestión de la relación del gobierno nacional con la economía que dominaría gran parte de la política y la formulación de políticas económicas del siglo XX, pero esa es otra historia.

Conclusiones

Esta breve reseña de la historia de Estados Unidos ilustra la importancia de los diversos enfoques del federalismo estudiados anteriormente. Todos los aspectos aparecen como relevantes. Por otra parte, el hecho de que el sistema federal estadounidense se desmoronara en 1860 se combina con la fragilidad del federalismo en otras partes (por ejemplo, las grandes federaciones de América Latina) reforzando la importancia de la pregunta de qué condiciones proporcionan estabilidad al federalismo. A pesar de todo, el federalismo norteamericano sobrevivió a la guerra civil y ayudó a fomentar el crecimiento económico de Estados Unidos, creando la nación más rica del mundo.

6. Conclusiones

Este trabajo examina varias literaturas sobre federalismo y proporciona una integración parcial. Se discutieron tres categorías de trabajos. En primer lugar, considera la literatura económica sobre federalismo como una teoría de la organización óptima del Estado. Esto incluye los trabajos económicos clásicos sobre el federalismo de Hayek, Musgrave, Oates y Tiebout, haciendo hincapié en los beneficios del federalismo a través del uso eficiente de la información; la asignación apropiada de políticas a los niveles de gobierno; y los importantes efectos de la competencia interjurisdiccional. Trabajos económicos más modernos han tendido a calificar las conclusiones clásicas de la literatura económica, haciendo típicamente hincapié en varios tipos de problemas de recursos de propiedad común. También se discutió la literatura sobre el federalismo protector del mercado.

La segunda literatura va más allá de la primera haciendo hincapié en el supuesto de la literatura económica de un gobierno benevolente. Aunque este supuesto es útil para algunas cuestiones, impide desarrollar una teoría positiva del federalismo. Así, he discutido varias obras estudiando cómo el federalismo afecta los incentivos de los funcionarios del gobierno sub nacional. El marco económico tradicional, tomando las metas del gobierno tal como están dadas, deja de lado un aspecto importante del federalismo enfatizado por Buchanan, Hayek y Tiebout, entre otros, de que el federalismo ayuda a conformar las preferencias de los funcionarios políticos de manera coherente con el bienestar de los ciudadanos. En particular, la competencia interjurisdiccional en presencia de varias condiciones - una RPD, una autoridad de política y un mercado común - ayuda a alinear los incentivos de los funcionarios de los gobiernos sub nacionales con los de sus ciudadanos. Una serie de trabajos recientes también demuestra la importancia del sistema fiscal para los incentivos de los funcionarios de los gobiernos sub nacionales.

La tercera literatura discutida es la menos desarrollada, pero abre la posibilidad de ampliar en gran medida la literatura sobre federalismo. Comienza con la observación de que las dos primeras literaturas toman a la estructura del federalismo como dada. La tercera literatura hace que la estructura del federalismo resulte endógena y pregunta sobre los factores que hacen que el federalismo sea automático en el sentido de que los funcionarios políticos tengan incentivos para acatar las reglas del federalismo.

El tema común en todas estas obras es el papel de las instituciones en el desempeño económico y político. Al analizar las tres literaturas y sugerir cómo encajan, este ensayo apunta hacia una teoría más completa del federalismo.

Permítanme concluir este ensayo sugiriendo algunas implicancias para los países en desarrollo, donde ahora se reconoce ampliamente que los incentivos gubernamentales para la búsqueda de rentas y la corrupción en lugar del bienestar ciudadano representan un obstáculo importante para el desarrollo (por ejemplo, Easterly 2001). La literatura sobre el federalismo ha enfatizado durante mucho tiempo la importancia de las instituciones federales para alinear los incentivos de los actores políticos con el bienestar de los ciudadanos. La competencia entre jurisdicciones en combinación con la movilidad de factores limita el grado en que los gobiernos puedan extraer impuestos y rentas de los ciudadanos. Este proceso no es perfecto, como sugieren los trabajos de Epple y Zelenitz (1981) y Epple y Romer (1991).

Debido a que la seguridad de los derechos de propiedad y la protección contra la confiscación o la rapacidad del gobierno es un problema importante en el mundo en desarrollo, las instituciones del federalismo tienen un desafío significativo de mitigar estos problemas. Por supuesto, no cualquier tipo de federalismo desempeña este papel. Como sugiere el marco del federalismo protector del mercado, los sistemas federales difieren significativamente en la forma en que devuelven el poder y la autoridad, y sólo algunos tipos de descentralización probablemente mejorarán el desempeño político y económico en un contexto en desarrollo. En particular, el federalismo adecuadamente estructurado requiere que los gobiernos sub nacionales tengan una verdadera autoridad política, se enfrenten a un mercado común y a la movilidad de los factores, y enfrenten una dura restricción presupuestaria. Las instituciones que apoyan cada una de estas condiciones parecen necesarias para conseguir los efectos benéficos del federalismo.

Desafortunadamente, la realidad política en la mayoría de los países en desarrollo implica regímenes inestables que suelen utilizar diversas formas de rentas, subsidios e intervención en el mercado para hacer los acuerdos políticos necesarios para sobrevivir. Estas fuerzas políticas trabajan contra la implementación del tipo de sistema federal que se acaba de esbozar, en parte porque obliga a los funcionarios políticos a romper los acuerdos utilizados para mantener el poder.

Reconocimiento El autor agradece a Rui de Figueiredo, Stephen Haber, Robert Inman, Wallace Oates, Yingyi Qian, Antonio Rangel, Juan Wallis, y a David Wildasin por provechosas conversaciones.

Referencias

- Bednar, Jennifer L. 1996. "Federalism: Unstable by Design". MS, University of Michigan.
- Bednar, Jennifer L., William Eskridge, and John A. Ferejohn. 2001. "A Political Theory of Federalism" in John Ferejohn, Jack Rakove, and Jonathan Riley (eds.), *Constitutions and Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press.
- Brennan and Buchanan 1980. *The Power to Tax*. New York: Cambridge University Press. Callender, Guy S. 1903. "The Early Transportation and Banking Enterprises of the States in Relation to the Growth of the Corporation". *Quarterly Journal of Economics* XVII: 111–62.
- Careaga, Maite and Barry R. Weingast. 2002. "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico" in Dani Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, forthcoming.
- Cremer, Jacques, and Thomas R. Palfrey. 2002. "Federal Mandates by Popular Demand". *Journal of Political Economy* 108(5): 905–27.
- de Figueiredo and Barry R. Weingast. 2005. "Self-Enforcing Federalism". *Journal of Law, Economics, and Organization* (forthcoming).
- Dillinger, William and Steven B. Webb. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". Working Paper, World Bank.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Epple, Dennis and Thomas Romer. 1991. "Mobility and Redistribution". *Journal of Political Economy* 99: 828–76.
- Epple, Dennis and Alan Zelenitz. 1981. "The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?" *Journal of Political Economy* 89: 1197–217.
- Fearon, James D. 2000. "Why Use Elections to Allocate Power?" W.P., Department of Political Science, Stanford University.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis. 2001. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics* 53: 205–236.
- Gramlich, Edward and Daniel Rubinfeld. 1982. "Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median Voter Hypotheses". *Journal of Political Economy* 90: 536–560.
- Haber, Stephen. 2003. "Banks, Financial Markets, and Industrial Development: Lessons from the Economic Histories of Brazil and Mexico" in José Antonio Gonzalez, Vittorio Corbo, Anne O. Krueger, and Aaron Tornell (eds.), *Macroeconomic Reform in Latin America: The Second Stage*. Chicago, IL: University of Chicago Press, forthcoming.
- Haber, Stephen, Armando Razo, and Noel Mauer. 2004. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876–1929*. New York: Cambridge University Press.
- Hayek, Friedrich A. 1939. "The Economic Conditions of Interstate Federalism". *New Commonwealth Quarterly* V: 131–149. Reprinted in his *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- Heckleman, Jac C. and John Joseph Wallis. 1997. "Railroads and Property Taxes". *Explorations in Economic History* 34: 77–99.
- Inman, Robert P. 1988. "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order" In Harvey S. Rosen (ed.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Inman, Robert P., and Daniel L. Rubinfeld. 1997. "The Political Economy of Federalism" in Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style". *Journal of Public Economics* (forthcoming).
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti, and Mariano Tommasi. 2000. "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces". *Journal of Development Economics*.
- McKinnon, Ronald I. 1997. "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union" in Mario I. Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*. New York: Routledge, pp. 73–93.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China". *World Politics* 48: 50–81.
- Musgrave, Richard. 1959. *Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- McKinnon, Ronald and Thomas Nechyba. 1997. "Competition in Federal Syste: The Role of Political and Financial Constraints" in John Ferejohn and Barry R. Weingast (eds.), *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.
- Nechyba, Thomas and R. Strauss. 1997. "Community Choice and Local Public Services: A Discrete Choice Approach". *Regional Science and Urgan Economics*.
- Oates, Wallace. 1969. "The Effect of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis". *Journal of Political Economy* 77: 757–71.
- Oates, Wallace. 1992. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace. 2001. "Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature*.
- Ordeshook, Peter C. 1996. "Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable?" *Post-Soviet Affairs* 12(3): 195–217.
- Ordeshook, Peter C. and Olga Shvetsova. 1997. "Federalism and Constitutional Design". *Journal of Democracy* 8(1): 27–42.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 1996. "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard". *Econometrica* 64(3): 623–646.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 1996. "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution". *Journal of Political Economy* 104(5): 979–1009.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 2001. *Political Economics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Poterba, James and Jürgen von Hagen (ed.). 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press.
- Revesz, Richard. 1997. "Federalism and Environmental Policy: A Normative Critique" in John Ferejohn and Barry R. Weingast (eds.), *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origins, Operations, and Significance*. Boston, MA: Little, Brown.
- Riker, William H. 1987. "The Lessons of 1787". *Public Choice* 55: 5–34.
- Rodden, Jonathan. 1999. "Strategy and Structure in Decentralized Fiscal Systems: A Comparative Theory of Hard Budget Constraint". Working Paper, Department of Political Science, Yale University.

- Rodden, Jonathan. 2000. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints Around the World". Working Paper, Department of Political Science, MIT.
- Rodden, Jonathan. 2003. "Reviving Leviathan". International Organization.
- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.). 2001. *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press. Forthcoming.
- Rubinfeld, Daniel. 1987. "Economics of the Local Public Sector". A. UJ. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. II. New York: Elsevier, pp. 571–646.
- Sanguinetti, Pablo J. 1994. "Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures: A Game-Theoretic Approach". *Estudios de Economia* 21(2): 179–212.
- Scotchmer, Suzanne. 1994. "Public Goods and the Invisible Hand" In J. Quigley and E. Smolenski (eds.), *Modern Public Finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* 64:416–24.
- Wallis, John Joseph. 2001. "The Property Tax as a Coordinating Device: Financing Indiana's Mammoth Internal Improvement System, 1835–1842". Working Paper, University of Maryland.
- Wallis, John Joseph, Richard E. Sylla, and John B. Legler. 1994. "The Interaction of Taxation and Regulation in Nineteenth Century U.S. Banking" in Claudia Goldin and Gary D. Libecap (eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, and Organization* 11: 1–31.
- Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law" *American Political Science Review* 91: 245–263.
- Weingast, Barry R. 1998. "Political Institutions and Civil War: Institutions, Commitment, and American Democracy" in Robert Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast (eds.), *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wildasin, David. 1997. "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations." Typescript. Vanderbilt University.