
Les promeses (no sempre acomplertes) del federalisme

PID_00236262

Ignacio Jurado
Gemma Sala

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	7
1. Les promeses del federalisme.....	9
2. Les promeses polítiques del federalisme i la millora de la democràcia.....	10
3. Els riscos polítics del federalisme.....	13
4. Les promeses econòmiques del federalisme i la primera generació del federalisme fiscal.....	23
5. La segona generació del federalisme fiscal.....	29
6. Conclusió.....	34
Bibliografia.....	35

Introducció

Els estats federals implementen aquest tipus d'organització política amb la intenció d'aconseguir certes funcions polítiques i econòmiques. En aquest mòdul estudiarem quines són aquestes funcions i quines són les promeses que comporten. També estudiarem en quins supòsits teòrics se sosté i en quina mesura i en quines condicions aquestes promeses anunciades es poden veure acomplertes a la pràctica. Repassem primer les dues funcions clàssiques que s'han atribuït al federalisme.

Funció política del federalisme

La descentralització de les decisions polítiques genera avantatges polítics. En crear ens polítics autònoms, se satisfan les preferències d'un nombre de ciutadans més elevat que no pas en un sistema unitari. En aquest sentit, el federalisme respon a una visió republicana de l'Estat, segons la qual el govern ha d'estar tan a prop de la població com sigui possible. Les subunitats de govern són capaces d'atendre les necessitats específiques del territori i de la població que integra, que haurien estat ignorades si totes les decisions es prenguessin a escala estatal per la majoria dominant. En fer possible que concepcions diferents de la vida pública es puguin dur a terme simultàniament, el federalisme protegeix les minories polítiques, i en permet i estimula la diversitat ideològica, política, religiosa i cultural. A la vegada, afavoreix l'estabilitat i la legitimitat del sistema polític, ja que satisfà un nombre de preferències més elevat.

Aquesta funció del federalisme esdevé més palesa en els estats en què la població conté grups socials concentrats territorialment i que acostumen a adoptar-lo amb el propòsit de beneficiar-se de les seves funcions polítiques. En aquests casos, el federalisme s'estableix com a mecanisme de descentralització política.

Normalment es tracta de sistemes unitaris que es descentralitzen amb la intenció de satisfer les preferències i les demandes de la pluralitat de grups socials que conviuen en un mateix sistema polític.

En altres paraules, aquests estats arriben al federalisme per un procés que Juan J. Linz anomena *holding together*. Es tracta d'un procés que intenta de mantenir unit el territori estatal i assolir la coexistència dels diferents grups socials mitjançant la descentralització.

Funció econòmica del federalisme

Es tracta, segons Juan J. Linz, de federalismes assolits a partir de processos de *coming together*, en què els estats s'uneixen sobre la base del benefici econòmic. Aquest és el fonament bàsic de l'existència de la federació.

Alguns estats independents trien unir-se formant una federació amb el propòsit d'obtenir beneficis econòmics. En la unió amb altres estats, es beneficien de les economies d'escala en la provisió compartida de certs serveis públics – com ara la defensa militar– i de l'eliminació de les fronteres mercantils i dels aranzels que hi ha entre països independents. Així, doncs, per a les regions més riques, el federalisme és atractiu perquè els permet l'ampliació del mercat territorial i, per a les més pobres, perquè els permet la provisió de béns i serveis, i l'accés a recursos que no podrien assolir per si mateixes. Tot i que tots els sistemes federals cobreixen funcions polítiques i econòmiques alhora, aquesta funció és més rellevant en els estats federals que s'han format a partir de la unificació d'estats independents, com ara els Estats Units o el Canadà.

Totes dues funcions són integradores del sistema polític, ja que en la mesura que la federació les assoleix, tant el govern central com les regions o els governs subestats tenen incentius, com ara conviure sense conflicte.

Objectius

- Conèixer els beneficis polítics i econòmics del federalisme.
- Entendre els mecanismes teòrics sobre els quals se sustenten les funcions política i econòmica.
- Discutir a la llum de l'evidència empírica en quina mesura els supòsits teòrics del federalisme són més o menys plausibles.
- Analitzar sota quines condicions el federalisme pot complir les seves promeses polítiques i econòmiques.

1. Les promeses del federalisme

La promesa del federalisme ve de lluny. Ja Montesquieu lloava les virtuts que els estats petits s'unissin i formessin una unió confederal que els portés els beneficis dels estats grans, mantenint les virtuts de funcionament que tenen els estats petits. Igualment, en les discussions sobre la Constitució americana, i els debats entre els federalistes i antifederalistes, l'organització territorial i com dissenyar relacions entre els estats federats i el govern federal van ser protagonistes. Tots aquests plantejaments es fonamenten en el supòsit que el federalisme és la millor organització política quan la societat és diversa i les diferents parts de l'Estat tenen objectius diferents. En aquestes condicions, el federalisme permet arribar a una sèrie de beneficis polítics i econòmics que tenen a veure amb la convivència entre diferents preferències polítiques, més estabilitat i eficiència econòmica.

En aquest mòdul analitzarem en detall quines són les promeses teòriques del federalisme i com de lluny o de prop es queda el federalisme a l'hora de complir-les. Hem dividit les promeses en dos grups en relació amb les dues funcions que ja hem esmentat del federalisme: funció política i funció econòmica.

2. Les promeses polítiques del federalisme i la millora de la democràcia

El federalisme ha estat entès tradicionalment com un sistema institucional amb dues funcions polítiques essencials: aprofundir la democràcia i permetre una millor convivència entre grups ètnics. El fonament per a aquests beneficis és que el federalisme permet conciliar la diversitat dins de la unitat. En aquest sistema, les unitats polítiques estan integrades en alguns àmbits de decisió, mentre que són autònomes en d'altres.

Més en concret, els beneficis es despleguen en diverses dimensions. Primer, el federalisme permet conciliar una **diversitat més gran de preferències**. Així, en societats plurals, els individus d'un grup ètnic poden voler que l'Estat promoció la seva llengua o la seva cultura, mentre que altres, els que probablement pertanyen al grup ètnic o cultural majoritari, prefereixen que l'Estat no faci aquesta tasca. Aquesta divergència pot donar-se també en assumptes potser menys relacionats amb els que habitualment associem el federalisme. Per exemple, els ciutadans de regions amb població més jove poden voler que l'Estat inverteixi més en educació, mentre que els individus de més edat de regions rurals poden preferir una despesa més gran en pensions o polítiques d'ajuda a l'agricultura.

Dit d'una altra manera, els ciutadans tenim preferències molt diverses que, a més, sovint segueixen patrons geogràfics. Ateses les característiques de la nostra regió, és probable que vulguem coses diferents que ciutadans que viuen en regions amb altres necessitats. El federalisme és un instrument polític per satisfer millor aquesta diversitat de preferències. En primer lloc, perquè permet una major simultaneïtat de polítiques. En ocasions aquestes preferències poden ser excloents entre si. Quan hi ha un Estat centralitzat, els governants han de decidir a qui donar prioritat i, com a conseqüència, és més probable que més gent obtingui un conjunt de polítiques públiques allunyat del que desitgen. En canvi, en un Estat federal, es crea una multiplicitat de governs que serveixen comunitats més homogènies i poden aplicar polítiques més ajustades a allò que els seus ciutadans desitgen.

Això hauria de ser particularment útil en contextos plurals, on hi ha polítiques demandades per una majoria que mai seria part de les preferències majoritàries de la societat. Creant àrees de govern i legislació autònomes, es capaciten grups minoritaris regionals perquè desenvolupin la tasca de govern que desitgen. Per això, el federalisme és percebut com a solució a aquest tipus de societats. Com mostra Amat (2012), els països amb més diversitat etnocultural acostumen a tenir nivells de descentralització més elevats.

Hi ha un segon argument pel qual el federalisme permet satisfer una diversitat més gran de preferències que té a veure amb la **informació**. Podríem argumentar que un Estat centralitzat totpoderós pot intentar formular polítiques públiques que s'ajustin a les necessitats de cada regió. El problema és que això pot resultar molt costós. Tenir la informació necessària requereix grans instruments burocràtics per a recollir-la i transmetre-la al govern central, que probablement seran poc eficients. A més, és probable que a l'hora d'analitzar aquesta informació, el govern central tingui els seus biaixos propis i acabi interpretant amb una altra òptica el que és convenient per a la regió. Polítiques que són vistes beneficioses a la regió poden ser vistes de manera no tan positiva pel govern central. L'argument a favor del federalisme és que els governs regionals estan en millor disposició de satisfer els seus ciutadans, perquè en ser governs més propers coneixen millor les seves demandes i preferències polítiques. No només això: a escala regional és més fàcil establir mecanismes de participació de tal manera que la presa de decisions sigui més democràtica.

També hi ha un tercer argument relacionat amb la **capacitat**. Si les preferències per unes polítiques tenen a veure, per exemple, amb polítiques lingüístiques a escala regional, llavors el govern regional hauria d'estar més capacitat per a implementar-les correctament que un govern central intentant aplicar les mateixes polítiques.

En darrer lloc, no oblidem que, com vàiem en el mòdul anterior, el federalisme no és només autonomia, sinó també **representació institucional**. Això permet no solament que les diferents unitats territorials desenvolupin les seves pròpies polítiques, sinó que es generin canals institucionals perquè les regions puguin influir en la presa de decisions en el centre. Aquests canals de representació inclouen habitualment un senat federal, però també participació en òrgans governamentals i la institucionalització de les relacions intergovernamentals. D'aquesta manera, el federalisme no solament aconseguix que coexisteixin la diversitat de preferències entre regions donant-los autonomia en certs àmbits de decisió, sinó que aquesta diversitat i les diferents sensibilitats també siguin tingudes en compte en la conformació de polítiques del nivell central.

La segona promesa democràtica del federalisme és un **millor control dels governs**. Un dels pilars de la teoria democràtica positiva és que els governants són castigats a les urnes quan ho fan malament i són premiats amb la reelecció quan la seva gestió ha estat bona. L'amenaça, a més, que seran castigats si no ho fan bé és precisament la motivació perquè els governants siguin tan encertats com puguin en la seva gestió pública. Aquest mecanisme fonamental de les democràcies requereix que els ciutadans puguin analitzar la gestió dels governs, observar els resultats d'aquesta i que tinguin informació suficient de com de positius són. La visió tradicional és que això és més fàcil d'aconseguir en un Estat federal. Els ciutadans estan més a prop dels governs regionals, per la qual cosa poden observar millor els resultats i obtenir més informació sobre la gestió del govern. Quan les decisions les prenen els governs centrals,

l'observació de l'acció de govern i la informació per jutjar-la pot estar massa allunyada. Això hauria de ser particularment oneros per als ciutadans menys informats. A més, com que els polítics regionals estan més a prop, són més accessibles, els ciutadans també tenen més possibilitat d'establir-hi contacte més directe i fer arribar les seves reivindicacions i establir un control més directe. En definitiva, el federalisme augmenta la rendició de comptes i el control dels polítics.

Un altre argument a favor de la rendició de comptes és que el repartiment de competències entre més d'un nivell de govern facilita el mecanisme de càstig dels ciutadans per controlar millor els governs. Quan votem, hem de jutjar la competència del partit en el govern en multitud de polítiques. En observar la tasca de govern, tal vegada estiguem més satisfets amb unes que amb altres. Això complica la rendició de comptes perquè tenim un sol vot per donar el nostre veredict sobre totes elles. Si, en canvi, dividim les competències i atorguem un nombre d'aquestes al govern central i la resta al govern regional, la rendició de comptes es facilita. A cada un dels governs només hem de fer-los responsables d'un nombre menor de polítiques i resultats i, per tant, és més fàcil que puguem dictaminar si aquest ho ha fet globalment bé o malament.

3. Els riscos polítics del federalisme

Fins ara, hem argumentat que el federalisme millora la democràcia de dues maneres fonamentals:

- 1) facilitant l'existència de diversitat de preferències i la seva satisfacció, i
- 2) millorant la capacitat dels ciutadans de controlar els governs.

Des d'un punt de vista més realista, i introduint el que la literatura ha mostrat sobre les estratègies dels partits i el comportament i capacitats dels ciutadans, hi ha diverses qüestions que ens poden fer pensar que no és tan immediat que el federalisme aconsegueixi aquests objectius polítics. Vegem-ne els més importants:

Claredat de responsabilitats

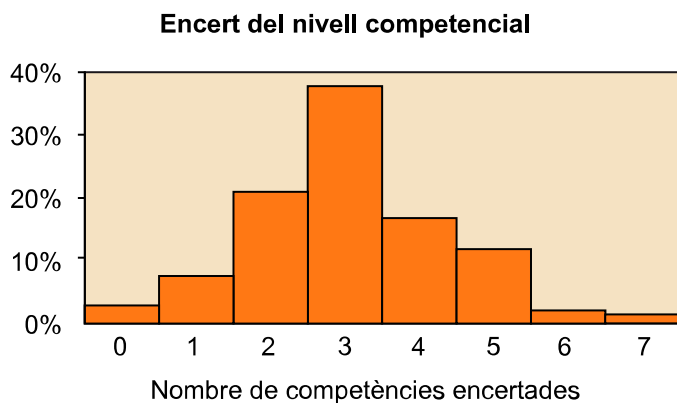
Com dèiem abans, la literatura teòrica clàssica assumeix que quan es produeix la descentralització, els votants són més capaços de controlar els governs regionals atès que aquests són més propers. Aquest apropament als ciutadans resultaria en una major vitalitat democràtica, perquè els governs se saben vigilats més intensament pels ciutadans i tindran més incentius per a tenir un bon acompliment. Aquests beneficis de la descentralització i del federalisme, però, es basen en diversos supòsits. El fonamental és el següent: els ciutadans saben en tot moment qui fa què. És a dir, perquè la descentralització augmenti la rendició de comptes dels governs i tingui el benefici d'aprofundir en la democràcia, cal en primer lloc que els ciutadans sàpiguen a qui han d'exigir comptes per quines polítiques.

Posant un exemple pràctic aplicat a l'àmbit espanyol: la sanitat és una política descentralitzada la gestió de la qual està exclusivament en les mans dels governs autonòmics. Aquesta descentralització, més enllà de consideracions sobre la idoneïtat del nivell en què es gestiona, només pot arribar a ser positiva si els ciutadans saben que efectivament és al govern autonòmic –i no el central– a qui han de castigar electoralment si la sanitat no funciona (o a qui han de premiar si, per exemple, les llistes d'espera es redueixen).

En realitat, aquest supòsit està molt lluny de la realitat. Els ciutadans sovint no saben qui és responsable de què. En els baròmetres sobre les autonomies de l'Institut d'Estudis Fiscals, es preguntava als espanyols que contestessin qui era el responsable de set polítiques com sanitat, educació, atur, etc. En la figura següent, obtinguda de l'estudi de León i altres (2015), comprovem que els percentatges d'encert són baixos. Menys d'un 15% de la població encerta almenys cinc i la majoria de la població encerta només tres competències sobre set. Tenint en compte que només es poden donar dues respostes (govern central o govern autonòmic), un ciutadà contestant aleatòriament hauria encertat més que la mitjana dels espanyols. Això significa que els ciutadans estan molt limitats en la capacitat de fer que els governs retin compte per allò

que fan. Part del baix nivell d'encert té a veure amb el fet que, en general, els ciutadans sobreatribueixen responsabilitat al govern central. Paradoxalment, hi ha excepcions, com el País Basc i Navarra, on passa el contrari. Davant la percepció que són autonomies amb major capacitat fiscal, els ciutadans els sobreatribueixen competències.

Figura 1. Claredat de responsabilitats a Espanya.



Font: adaptada de León i altres (2015) a partir dels baròmetres IEF 2005-2010. El gràfic mostra la distribució del nombre d'encerts en polítiques i impostos sobre quina administració és la responsable de la provisió.

En definitiva, l'ideal de la claredat de responsabilitats podia semblar raonable des de la perspectiva dels models clàssics de federalisme, que com detallàvem en el mòdul «El federalisme: origen i tipus», són de tipus ideal. Conceben tant els ciutadans com a actors plenament informats i els governs subestats com a nivells de govern totalment autònoms, amb una clara definició de competències i una separació clara entre aquestes i les atribucions dels governs centrals.

A més, en la pràctica, la descentralització sovint significa gestió compartida entre el govern central i els governs subestats (Pola, 1999). Així, la delimitació precisa de les competències entre els diferents nivells de govern no sempre està clarament definida (Riker, 1964). Aquesta distribució complexa del poder en estats descentralitzats converteix l'atribució de responsabilitats en una tasca encara més complicada. De fet, les troballes de León (2011) mostren que els ciutadans sobretot es confonen quan les competències entre govern central i regional estan molt barrejades. És a dir, si fem servir els tipus que vam estudiar en el mòdul anterior, el federalisme competitiu (o *marble cake*) requereix una major exigència per part dels ciutadans per a atribuir responsabilitat, perquè els costos de processar la informació augmenten.

Tornem a l'exemple de la sanitat. Molts ciutadans no saben que la gestió de la sanitat depèn dels governs autonòmics. Però, fins i tot per a aquells que ho saben, l'atribució de responsabilitat pels resultats que hagin observat no és una tasca senzilla. Si els hospitals no funcionen bé, quanta part de la responsabilitat és del govern autonòmic? Els mals resultats també es poden deure a un finançament autonòmic insuficient per part del govern central. O a una mala regulació base per part del Ministeri. On acaba i on comença la responsabilitat de cadascú? Això sens dubte són reptes que dificulten que els ciutadans tinguin un millor control democràtic.

Estratègies dels partits

Les conseqüències sobre la rendició de comptes democràtica d'aquesta dificultat en l'atribució de responsabilitats es pot agreujar de diverses maneres. Una d'elles és que els polítics poden intentar aprofitar aquesta circumstància per utilitzar estratègies de desviament de la culpabilitat (*blame-avoidance*) o obtenció del crèdit (*credit-taking*) per aïllar la seva tasca de govern del control democràtic. Aquestes estratègies consisteixen a culpar altres nivells de govern quan el govern propi no ha aconseguit els resultats desitjables en una política, i de reivindicar el crèdit per resultats de polítiques que en realitat no es deuen al mèrit d'aquest govern (Weaver, 1986; McGraw, 1990). Aquests tipus d'estratègies són molt comunes en qualsevol context federal.

Biaixos partidistes dels votants

Igualment, els votants també recorren a les seves estratègies per suplir la manca de coneixement sobre quin nivell de govern fa què. A mesura que la governança multinivell augmenta els costos d'informació i es dificulta la capacitat dels ciutadans per a atribuir clarament responsabilitats (vegeu els estudis de Cutler, 2004, 2008), els ciutadans s'enfronten a aquesta complexitat utilitzant heurístiques com les seves predisposicions partidistes o ètniques de manera més intensa. Això és el que en psicologia política es diu «biaix a favor del grup propi» (*in-group serving bias*). Aquest consisteix en el fet que els ciutadans tenim la tendència a avaluar la informació ambigua de manera que beneficia els nostres interessos o el nostre grup de referència (que, en aquest cas, pot ser el partit polític amb el qual ens identifiquem o el grup ètnic, cultural o lingüístic al qual pertanyem). Així, si els resultats econòmics d'una política són negatius i no està clara la responsabilitat sobre aquests, és més probable que si som votants del partit que governa a escala regional en culpem al govern central (si fos d'un altre partit), mentre que atribuirem èxits que potser siguin del govern central al nivell subestatal. Igualment, si tenim un fort sentiment nacional, és més probable que aquest ens guiï per a atribuir la responsabilitat per bons i mals resultats a governs regionals o estatals segons correspongui. Dit d'una altra manera, la descentralització pot fer que utilitzem les nostres inclinacions partidàries de manera més intensa com una heurística per a processar informació, atribuir responsabilitat i decidir el nostre vot. Com a resultat de tot això, algunes investigacions han demostrat que la relació entre resultats econòmics i resultats electorals és més feble en els estats federals que en els països unitaris (Anderson, 2006). És a dir, en estats federals, l'estat de l'economia és un pitjor predictor de si el partit en el govern guanyarà o perdrà les eleccions. La distribució de competències entre els diferents nivells de govern difumina les línies de responsabilitat i socava la capacitat dels individus per a administrar sancions polítiques a partir de les seves avaluacions econòmiques o de l'observació dels resultats de polítiques públiques.

Resumint tot el que s'ha dit fins ara, si suposem que la claredat de la responsabilitat és el mecanisme clau que fa funcionar la responsabilitat electoral, la descentralització pot debilitar el paper de les eleccions com a mecanisme per al control dels governs. Primer, perquè els ciutadans no sempre saben qui fa

què. Segon, perquè els governs aprofiten aquesta confusió al seu favor per culpar a altres nivells o intentar emportar-se el crèdit que no els correspon. I tercer, perquè els ciutadans han de respondre amb un vot més partidista i menys basat en resultats. Aquests problemes amb l'atribució de responsabilitats també generen problemes de caire més econòmic que analitzarem en l'apartat 5 d'aquest mòdul.

Relacions intergovernamentals en sistemes federals

Una de les complicacions que sorgeixen en un sistema federal és la d'aconseguir la coordinació eficient entre els diferents nivells de govern. L'existència entre governants amb les seves respectives arenes electorals crea incentius perquè en ocasions aquests facin prevaler els seus interessos respecte als del conjunt. Igualment, el govern central pot tenir incentius per a afavorir certes parts de l'Estat davant d'altres, ja sigui per interessos electorals o partidistes. Per tot això, el disseny federal no sempre concilia els interessos comuns, i a l'hora de plantejar els mecanismes de cooperació hem de conèixer els incentius que generen totes les parts.

Les ineficiències poden aparèixer en models de relacions intergovernamentals totalment oposats. Pensem en dos models simples: els models federals rígids i els flexibles.

En els models federals rígids que obliguen a la cooperació, hi ha el risc que el sistema condueixi a la paràlisi institucional. El poder de vet a l'hora de formular o implementar polítiques pot generar el que Scharpf (1988) va anomenar la *trampa de les decisions conjuntes*. Quan un executiu regional considera que la implementació d'una política té un impacte negatiu en la seva jurisdicció té la possibilitat de paraitzar el procés de decisió. Scharpf va formular la seva teoria de la *trampa de les decisions conjuntes* fixant-se en el model alemany de decisió sobre el finançament de les polítiques públiques per part dels Länder. Peters (1997) va aplicar aquest mateix marc teòric a l'explicació dels processos en la Unió Europea. Una solució a aquests problemes s'ha trobat en països com Bèlgica. Els sistemes institucionals que fomenten la cooperació obligatòria procuren desbloquejar aquestes paràlisis traslladant les decisions a òrgans tècnics de decisió inferior. De manera que, quan s'elevin als fòrums polítics, els acords estiguin en gran manera consensuats per actors que no tenen interessos electorals.

En els models flexibles les relacions entre els diferents nivells de govern no són obligatòries, ja que permeten que els actors decideixin en quins àmbits arriben o no a acords i deixen, algunes vegades, al govern central la capacitat de decisió si aquests no consensuen. Exemples de models flexibles són el sistema canadenc o l'espanyol (que estudiarem més a fons en el mòdul següent). Això genera dos tipus de problemes. D'una banda, els actors no tenen incentius a l'hora de tenir en compte la resta de governs regionals. Això produeix descoordinació i, de vegades, encavalcaments de funcions. D'altra banda, ja

que aquest sistema confia en la capacitat del conjunt de governs dins el país d'arribar a acords, els governs centrals no sempre tenen incentius per a fomentar la cooperació. Aquesta flexibilitat es pot utilitzar com a eina d'imposició política per part del govern central.

Com plantegen León i Ferrín (2011), totes aquestes consideracions porten a preguntar-se el següent: són aquestes ineficiències inevitables i representen el preu que cal pagar per un sistema federal? És possible establir fórmules que mantinguin un equilibri entre els riscos de bloqueig institucional i la debilitat d'un sistema el funcionament del qual depèn de la voluntat de les parts? Quins són els factors que generen una estructura d'incentius que afavoreix la cooperació? Aquestes són algunes de les reflexions a què ens ha d'animar aquest mòdul. Aquestes autores mostren evidències que la decisió conjunta entre diferents nivells de govern genera certes ineficiències, independentment de com s'organitza el sistema de relacions intergovernamentals. Una de les lliçons d'aquest mòdul ha de ser que el federalisme, com qualsevol institució, no resulta neutral en les conseqüències que té sobre els actors polítics. L'objectiu és poder analitzar com el seu disseny crea incentius perquè els actors persegueixin unes finalitats i cooperin o no.

Federalisme i conflicte ètnic

Una de les grans preguntes al voltant del federalisme és si compleix el que es considera una de les seves funcions essencials: reduir el conflicte ètnic. O dit d'una manera més general: quines són les circumstàncies sota les quals el federalisme és un element estabilitzador del conflicte ètnic?

Aquesta és una de les preguntes clau per a valorar l'èxit del federalisme. Com dèiem abans, la reducció del conflicte és una de les raons més habituals per les quals els països s'embarquen en processos de federalització. Atorgant poder i representació a minories que es troben concentrades geogràficament, es pretén permetre la defensa i protecció d'interessos que d'una altra manera queden diluïts en el conjunt estatal. D'altra banda, els processos federalitzadors poques vegades són estables i estàtics. Una vegada un país s'embarca en la descentralització de poders, no és infreqüent veure que el procés es converteix en reiteratiu. Sota aquest prisma, es podria pensar que el federalisme no aconsegueix calmar les tensions centrífugues, sinó que aquestes, com a mínim, no es veuen alterades i segueixen manifestant-se i empenyent el país cap a una major descentralització en una dinàmica més aviat inestable.

La realitat és que els estudis sobre federalisme i conflicte ètnic, tot i ser un camp molt estudiat, no llancen conclusions rotundes. Com diu Brancati (2006), hi ha països on el secessionisme i el conflicte ètnic s'han reduït enormement amb la instauració d'institucions federals, com l'Índia, mentre que en altres no ha tingut capacitat de contenir-los, com Nigèria, Indonèsia o l'antiga Iugoslàvia.

De fet, hi ha països amb resultats diferents depenent del període. Bèlgica o Espanya durant un temps s'han considerat exemples d'èxit i després, en poc temps, han passat a ser considerats casos fallits de federalisme.

Brancati (2006) agrupa en tres les explicacions que s'esgrimeixen per a entendre per què el federalisme no resol el conflicte ètnic i que resumim aquí:

1) Reforç d'identitats etnoregionals. El federalisme institucionalitza l'entitat política d'unitats subestats. Això no és cap novetat en els processos de federalisme *coming together*, però sí que té importància en els processos *holding together*. Quan un país porta a terme una reforma federal, atorga un estatus jurídic a comunitats que abans potser només eren culturals. Això és un punt d'inflexió perquè converteix la comunitat subestatal en un marc de referència més visible que pot reforçar i alimentar els sentiments d'adscripció a aquesta, a banda de generar més polarització (Hardgrave 1994).

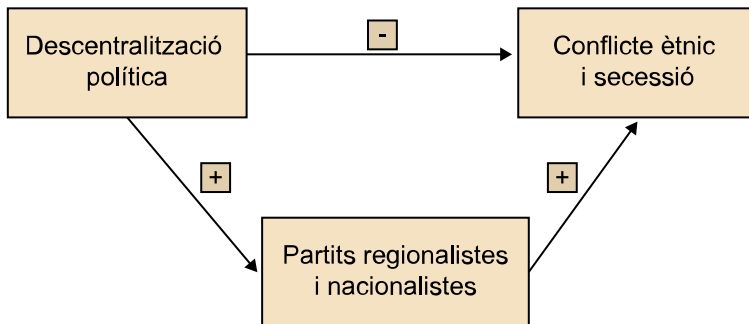
2) Generació de legislació que discrimina alguns grups ètnics o religiosos (Horowitz, 1991, 1993). Aquest problema s'ha esmentat amb freqüència en relació amb els països en desenvolupament. Quan ens referim al federalisme com a solució a una situació en què hi ha un grup ètnic concentrat geogràficament, solem obviar que la població d'una regió poques vegades és homogènia. És a dir, encara que una minoria sigui majoria en una regió, és probable que hi hagi minories (que al seu torn poden ser part de la majoria a la resta de regions). Això pot fer que aquelles polítiques que, gràcies al federalisme, es poden aplicar reflectint la preferència majoritària en una regió que abans quedava diluïda en el conjunt, generi al seu torn inestabilitat a la regió perquè no sigui acceptada per la minoria en aquesta regió. Es donaria la paradoxa que la inestabilitat causada per l'absència de protecció dels interessos d'una minoria ètnica es resol amb el federalisme, però al seu torn sorgeix una nova inestabilitat per la reacció de les noves minories a la regió envers l'aplicació d'aquestes polítiques.

3) Més recursos per a grups regionals per a promoure el conflicte ètnic i el secessionisme (Snyder, 2000). A part que la descentralització visibilitza les identitats etnoregionals, també implica que aquests grups comptaran amb recursos (propis o transferits) per a implementar polítiques. Això permet que les elits regionals comptin amb recursos per impulsar una agenda que excedeixi els límits del marc federal.

Aquestes són les tres raons per les quals en la literatura s'esgrimeix que el federalisme pot en realitat promoure el conflicte ètnic i no reduir-lo. Però aquests problemes quan és més probable que emergeixin? Són aquestes tres conseqüències inevitables? En realitat, no. Els estudis de Brancati (2006, 2008) intenten donar una resposta matisada a aquests problemes i explicar amb més precisió quan el federalisme és més probable que alimenti el conflicte. El seu argument principal és que la descentralització política per ella mateixa té un efecte indirecte de reduir el risc de conflicte. En canvi, a llarg termini, i de ma-

nera indirecta, la descentralització política pot augmentar el risc de conflicte i secessió. Això passa quan la descentralització dóna poder i visibilitat als partits nacionalistes subestats, que acaben realimentant el conflicte. L'argument es resumeix en la figura següent:

Figura 2. Efectes de la descentralització



Font: adaptat de Brancati (2006).

Per tant, l'argument de Brancati és que els efectes del federalisme es despleguen en dues velocitats. A curt termini, el federalisme té efectes positius sobre el conflicte, ja que redueix les demandes de secessió i les tensions ètniques. La descentralització apropa el govern als ciutadans, augmenta les oportunitats de participar en el govern, dota regions amb identitat pròpia de control sobre els seus assumptes polítics, socials i econòmics, i aporta mecanismes de protecció d'interessos etnoregionals. Com a conseqüència, les elits tenen menys legitimitat per a crear noves demandes que promouen el conflicte. En canvi, a llarg termini, el conflicte ètnic pot tornar a emergir. La descentralització fa que les campanyes electorals girin més al voltant d'assumptes d'àmbit regional i facilita l'existència d'electorats independents dels nacionals. Aquest és un camp de cultiu fèrtil per al sorgiment o la consolidació de partits que tenen únicament base regional i que reforçaran les identitats regionals i ètniques, fent que les persones que posseeixen certes característiques físiques o viuen en certes localitats pensin en ells mateixos com un grup amb necessitats i metes compartides entre ells, però diferents de la resta de l'Estat (Brancati, 2006). Els recursos i l'àmbit de decisió públic al qual ens referíem abans i el fet que la descentralització s'institucionalitzi reforça que això passi.

A més, Brancati posa també sobre la taula la importància de no entendre el federalisme com una institució aïllada. En la línia del que dèiem en el mòdul 1 quan ens referíem a l'enginyeria institucional, els efectes del federalisme seran diferents segons la resta d'institucions en les quals s'acomoda. Així, per exemple, Brancati (2008) mostra que els partits regionalistes sorgeixen amb més probabilitat en sistemes parlamentaris que en presidencials, atès que no són sistemes *winner-take-all* en els quals els beneficis del poder només s'obtenen si s'arriba a la presidència. Igualment, seran més probables en països amb sistemes electorals proporcionals, perquè els partits amb menys suport electoral que representin grups minoritaris són més viables. Igualment, en sistemes en què les eleccions regionals no segueixen un calendari únic, els partits nacionalistes és més probable que sorgeixin. Quan les eleccions regionals tenen lloc

totes alhora, és més probable que els assumptes nacionals dominin la campanya. En canvi, quan unes eleccions regionals no coincideixen ni amb les eleccions generals, ni amb la resta d'eleccions regionals, és més probable que els assumptes locals siguin centrals en la campanya. En aquest tipus de contextos, els partits regionalistes sorgeixen amb més probabilitat.

Els partits polítics

L'argument de Brancati ens porta al que és, probablement, l'elefant a l'habitació del federalisme: els partits polítics. Riker (1964) ja va esmentar que l'estabilitat del federalisme depenia de com es configurés el sistema de partits. Per a Riker, el sistema de partits és el que permet conciliar la diversitat dins de la unitat. Sense un sistema de partits mínimament integrat, les tensions centrífugues que tot sistema federal té (independentment que hi hagi partits nacionalistes o no) no es veuen frenades.

El federalisme, per naturalesa, desplaça el centre de gravetat en els partits polítics al nivell subestatal. Diversos treballs, com el de Chhibber i Kollman (2004), mostren que quan hi ha institucions polítiques descentralitzades, el sistema de partits també es regionalitza. La regionalització del sistema de partits no és només que sorgeixin partits nacionalistes o regionalistes, sinó que en els partits d'àmbit estatal sorgeixen líders regionals forts que són més influents dins del partit, que tenen les seves agendes pròpies i que no necessiten els líders estatals per al seu èxit electoral. Més aviat al contrari, de vegades els interessarà distingir-se de l'elit estatal per presentar-se reeixidament en les seves eleccions.

Així, el federalisme es basa en un equilibri delicat. D'una banda, perquè es compleixi la funció política del federalisme, els representants polítics de cada nivell de govern han d'atendre fonamentalment els interessos dels seus governats. És a dir, un polític autonòmic hauria d'exercir la seva acció política tenint en compte fonamentalment els interessos de la seva regió. De la mateixa manera, a escala estatal l'acció política hauria d'estar regida pels interessos i equilibris en el conjunt de l'Estat i no pels interessos regionalitzats de les diferents forces polítiques. Si això no és així, es desvirtuen completament els beneficis del federalisme i aquest deixa de ser un instrument per a conciliar preferències diverses.

D'altra banda, els partits polítics han de tenir certa capacitat d'integració de la diversitat de preferències. La idea, tal com l'exposa Wibbels (2006), és que si els líders estatals del partit tenen capacitat de disciplinar els companys de partit en altres nivells de govern, pot ser més senzill que el país tingui un rumb estable. Els polítics regionals de vegades poden tenir incentius per a ser poc cooperatius. Imaginem qüestions com el finançament autonòmic a Espanya. En aquest tipus de situacions, els polítics regionals tenen incentius per a replantejar contínuament el fet d'exigir canvis en el seu estatus si altres ho aconsegueixen. Aquest tipus de comportaments es poden limitar si els partits polítics estatals funcionen com a argamassa. Quan els partits polítics tenen capacitat

d'integració, les elits regionals és més probable que siguin més cooperatives. Així, pràcticament qualsevol problema que planteja el federalisme està influït o explicat per la configuració del sistema de partits i com aquest hagi respost al federalisme. Les dificultats en les relacions intergovernamentals, els bloquejos polítics, les tensions sobre el finançament regional seran més forts allà on el sistema de partits estigui més fragmentat o descentralitzat.

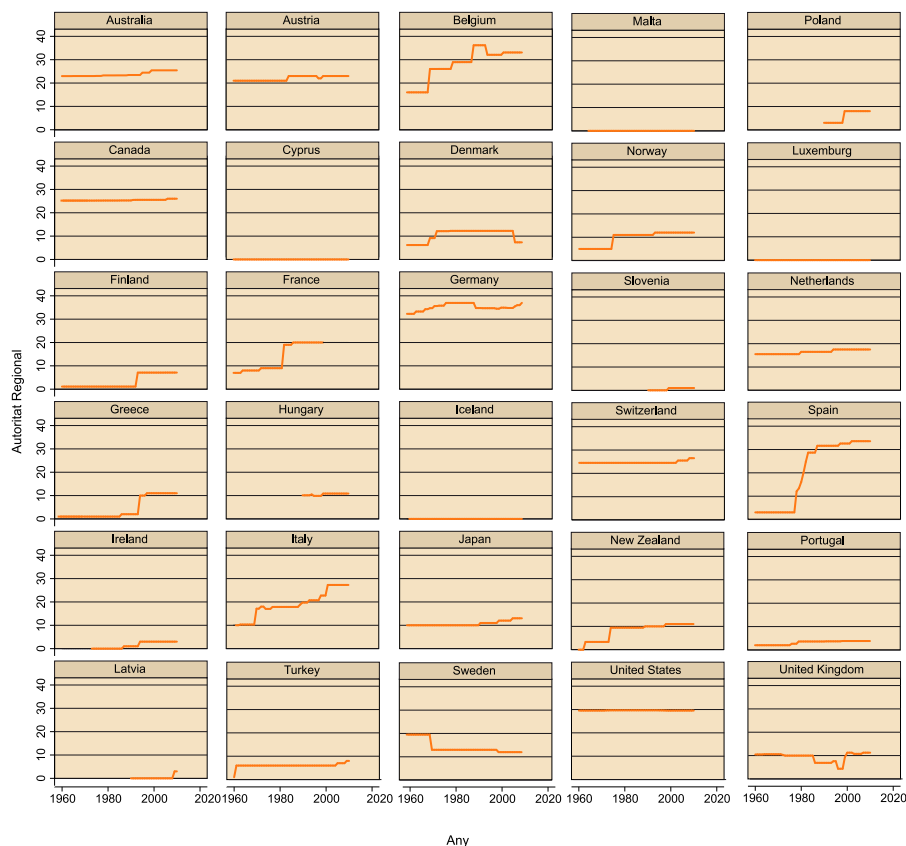
Aquesta tensió es pot fins i tot traslladar a les pressions centrífugues a favor de dotar de més autonomia les regions. Allà on els partits d'àmbit estatal estiguin més descentralitzats, les elits regionals d'aquests partits també pressionaran per aconseguir més cotes d'autonomia i poder.

Les dinàmiques del federalisme

Els dos assumptes anteriors ens porten a entendre que el federalisme en realitat pot ser un disseny polític molt inestable. Els autors clàssics veien el federalisme com un equilibri que garantia una solució estable. És cert que alguns països federals clàssics han estat molt estables i han mantingut un disseny federal pràcticament immutable. Els Estats Units en són el millor exemple. En canvi, el federalisme també pot ser un equilibri fràgil que doni lloc a reformes contínues. Amat i altres (2009) destaquen que això passa quan es produeix alhora un procés de descentralització de partits polítics d'àmbit estatal que competeixen amb partits nacionalistes forts a escala subestatal. Això fa que els governs hagin de concedir més nivells de descentralització per poder seguir governant.

En la figura següent podem comprovar l'evolució en el nivell d'autoritat regional de molts països europeus i l'OCDE. Dues coses criden l'atenció. En primer lloc, una vegada que un país es descentralitza, això pràcticament és irreversible. Molts pocs són els països que han reduït els nivells d'autoritat regional i aquests són fonamentalment països descentralitzats, però amb absència d'institucions federals (Dinamarca o el Regne Unit). En segon lloc, el federalisme no és necessàriament un equilibri estable, sinó que és comú que hi hagi reformes freqüents que modifiquin l'equilibri de poder entre el centre i les autoritats regionals. De fet, en quatre països –Bèlgica, Espanya, Itàlia i Nova Zelanda– observem una dinàmica en espiral. Sobretot els tres primers són exemples clars on es produeixen els dos processos que ja hem esmentat: reforçament de partits regionalistes o nacionalistes i descentralització dels partits polítics d'àmbit estatal. Quan les dues coses es produeixen, és normal que es generin tensions centrífugues que facin del context federal una reforma contínua. En altres paraules, la descentralització genera les condicions per a més descentralització

Figura 3. Les dinàmiques de la descentralització



Els interessos del govern central

Tota la teoria del federalisme entén tots dos nivells (central i descentralitzat) com a autònoms l'un de l'altre. En canvi, en realitat tant un com l'altre poden limitar enormement l'àmbit d'acció de l'altre. El millor exemple pot ser el finançament de les regions. Encara que hi hagi un cert nivell de descentralització d'impostos, les regions federades gairebé sempre tenen una part d'ingressos que provenen de transferències del govern central. Els criteris sota els quals aquestes transferències s'adjudiquen obeeiran també a interessos polítics. Els governs centrals poden decidir si finançar més les regions governades pel seu partit o si, per contra, finançar les regions en què les branques regionals del partit volen guanyar les pròximes eleccions. El govern central també pot utilitzar el finançament federal com un instrument de pal i pastanaga per aconseguir que les regions facin el que els demanin. Sigui per unes raons o unes altres, el resultat és que el govern central pot tenir mecanismes per a modelar el federalisme d'acord amb els seus interessos.

4. Les promeses econòmiques del federalisme i la primera generació del federalisme fiscal

Encara avui veiem el federalisme com una eina fonamentalment política. En canvi, gran part dels estudis clàssics del federalisme, sobretot en països com els Estats Units on les tensions centrífugues són inexistent, es fixen en el vessant econòmic. En realitat, com hem dit repetidament, de les funcions del federalisme, política i econòmica, l'econòmica és molt més predominant en l'origen històric dels arguments a favor seu.

En els estudis moderns, la funció econòmica del federalisme ha estat estudiada principalment per l'Escola de Federalisme Fiscal. Aquesta escola desenvolupa els principis per a trobar l'estructura òptima del sector públic i la millor distribució de funcions fiscals entre els àmbits o nivells de govern, amb la finalitat última de satisfer les necessitats específiques dels diferents sectors de la societat de la manera més eficient i maximitzant el benestar econòmic.

Tradicionalment, aquesta visió econòmica sobre el federalisme ha estat molt positiva. Els primers estudis, que avui anomenem *primera generació d'estudis de federalisme fiscal*, preveuen un increment en l'eficiència en la provisió de serveis públics basant-se en els treballs fundacionals de Tiebout (1954) i Oates (1972). Aquests treballs adopten una visió molt teòrica de maximització del benestar i ignoren els incentius polítics i partidistes.

Anomenem **primera generació del federalisme fiscal** al conjunt de treballs que van començar a estudiar els beneficis del federalisme des d'una perspectiva teòrica i econòmica.

Charles Tiebout, en el seu article clàssic «A Pure Theory of Local Expenditures» (Tiebout, 1956), planteja els primers fonaments econòmics del federalisme. Segons Tiebout, els ciutadans i les empreses tenen diferents preferències pel que fa a:

- 1) la quantitat i tipus de serveis públics i polítiques que volen que l'Estat proporcioni, i
- 2) el nivell d'impostos que desitgen per a finançar-los.

En altres paraules, i simplificant una mica, alguns ciutadans prefereixen estats més reduïts que proporcionin menys serveis públics, mentre que altres prefereixen impostos alts a canvi de serveis públics expansius. Aquesta diferència de preferències no es limita només a la quantitat de despesa i impostos, sinó que pot referir-se al contingut de les polítiques, com analitzàvem en l'apartat

2. Així, en societats plurals, alguns individus volen, per exemple, que l'Estat promoció algunes llengües o cultures, mentre que altres, que probablement pertanyen a un grup ètnic o cultural majoritari, prefereixen que l'Estat no faci aquesta tasca. Aquest argument no només s'aplica als ciutadans, sinó també a les empreses. Pot passar que hi hagi empreses que únicament busquin llocs on els impostos que se'ls apliquin siguin baixos. Altres empreses, per exemple de sectors que necessiten alta inversió en tecnologies, poden estar disposades a pagar més impostos si el sector públic genera polítiques d'inversió i protecció de *startups*. De la mateixa manera, empreses que requereixin de capital humà poden preferir que els impostos siguin una mica més alts, a canvi de polítiques d'educació i formació adequades a les seves necessitats. Així, igual que els ciutadans, les empreses, segons les seves característiques, poden tenir preferències sobre impostos, serveis públics i polítiques.

Com es concilia aquesta diversitat de preferències? Segons Tiebout, una de les raons de ser d'un Estat descentralitzat és permetre que més ciutadans obtinguin de l'Estat el que vulguin. Quan hi ha un Estat centralitzat, els governants han de satisfer totes aquestes preferències amb un sol conjunt de polítiques i impostos, que, com dèiem, deixaran molta gent insatisfeta. En canvi, quan un Estat es descentralitza, es creen més governs que, a més, estan més a prop dels ciutadans i les empreses. D'aquesta manera, els governs descentralitzats serveixen a comunitats més homogènies que el conjunt de l'Estat al qual, a més, estan en millor disposició de satisfer perquè són governs més pròxims i coneixen millor les seves demandes i preferències sobre polítiques.

Aquest argument s'assembla als que ja hem presentat entre els beneficis democràtics del federalisme. No obstant això, segons Tiebout, el federalisme acaba sent més eficient econòmicament a llarg termini. La descentralització promou un procés de coordinació entre ciutadans, empreses i governs. Així, els diferents governs s'aniran especialitzant en la provisió de diferents combinacions de polítiques, serveis i impostos. Cada regió anirà veient quines polítiques són més òptimes per a la seva població i en quines és particularment capaç d'aconseguir bons rendiments. Igualment, aquells ciutadans que viuen en una regió on el menú d'impostos i polítiques públiques no sigui l'òptim per a ells (i en què, a més, les seves preferències siguin minoritàries dins de la seva regió, per la qual cosa no tenen esperances raonables de canviar les polítiques amb el seu vot), «votaran amb els peus» i s'establiran en una regió on les polítiques públiques s'acostin més a les seves preferències. En altres paraules, la descentralització dona als individus un segon mecanisme de rendició de comptes. No només poden votar perquè canviï el govern i, amb això, les polítiques públiques i els impostos. Sinó que també poden canviar de regió i «buscar» aquelles regions on els governs són més favorables al que ells desitgen. Aquest procés s'autoreforça perquè els governs regionals seran llavors encara més propensos a afavorir les preferències majoritàries en la seva població, atès que els que tinguin preferències minoritàries acabaran per restablir-se en una altra regió i deixaran de votar en contra d'ells. Això, al seu torn, converteix el fet de «votar amb els peus» en quelcom més atractiu per a ciutadans i empre-

ses, generant-se una espiral que acaba per col·locar cadascú en les regions més adequades per als seus interessos. En definitiva, la descentralització promou que cada regió s'especialitzi en determinades polítiques de despesa i impostos, i que els ciutadans i empreses votin amb els peus per segregarse segons les seves preferències.

Del model de Tiebout es deriva també una segona perspectiva tradicional que analitza el federalisme com un mecanisme per a afavorir l'eficiència fiscal i el rigor pressupostari (Brennan i Buchanan, 1980). Així, no es tracta que els diferents governs regionals s'especialitzin en determinats tipus de polítiques i nivells d'impostos, sinó que, per contra, el federalisme fomenti que els governs regionals competeixin entre ells per ser més eficients. Aquests suposats avantatges també es fonamenten sobre el mecanisme del vot amb els peus. La idea és que quan es concedeixen competències similars sobre despesa i ingressos a governs regionals (o locals), els ciutadans i les empreses tenen la capacitat de comparar els resultats amb la resta de regions. Si aquests resultats no són òptims, no els reelegiran i/o votaran amb els peus i se n'aniran de la regió. Això dóna incentius als governs regionals a fer millor la seva tasca. El federalisme, per tant, és una limitació del poder dels governs per a fer el que vulguin. En un Estat centralitzat, els ciutadans han d'acceptar els nivells d'impostos que decideixi el govern. Per contra, en un país federal, els polítics de les diferents regions competeixen per les fonts d'ingrés mòbils oferint una millor gestió i serveis més eficients, sense incórrer en despeses supèrflues. Aquesta noció del federalisme com a competició per recursos en diferents regions la trobem a Weingast (1995) o Persson and Tabellini (2000). Sota aquest prisma, la mobilitat, sobretot del capital, és una garantia perquè l'economia no estigui sobreintervinguda o regulada.

Hi ha altres beneficis teòrics d'aquesta competició com ara la reducció de la corrupció (Bardhan i Mookherjee, 2006). Imaginem que un polític és capaç d'extreure rendes del pressupost públic. Si els ciutadans i les empreses estan captius a la regió, el polític tindria més capacitat d'imposar nivells d'impostos alts que li permetin proveir serveis públics que li garanteixin la reelecció i, alhora, tenir un pastís més gran de pressupost del qual obtenir algunes rendes. En canvi, si les fonts d'ingrés públic són mòbils, això disciplinarà els governs. Els polítics saben que si són corruptes, ciutadans i empreses se n'aniran i, al final, no hi haurà prou ingressos públics per a ser corruptes ni per a proveir serveis públics amb què guanyar les eleccions. L'amenaça que els ciutadans i, sobretot, les empreses se'n vagin de la regió fa que els polítics siguin més curosos a l'hora de desviar rendes públiques.

Un altre benefici apuntat per Brennan i Buchanan (1980) és que el federalisme fiscal incrementa el rigor fiscal. La idea és que quan es fa que els polítics regionals siguin responsables no només de la seva despesa, sinó també dels seus ingressos, la despesa pública serà menor i més eficient. La idea és senzilla. Imaginem un Estat centralitzat. A l'hora de decidir quines polítiques aplicar, els polítics que representen una regió tindran molts incentius a l'hora de pres-

sionar per aconseguir que l'Estat desenvolupi polítiques que beneficiïn en exclusiva la seva regió. En cas d'aconseguir-ho, serà electoralment molt rendible per a aquest polític. Els beneficis són exclusius dels seus votants i els costos de finançar-los són col·lectius, ja que es paguen amb la caixa comuna de tots els impostos. Això no és més que una de les múltiples representacions del **problema dels comuns**, aplicat al debat entre estats federals i no federals. Aquest tipus de dinàmiques en què tots els polítics regionals o els diputats elegits per un districte pressionaran per aconseguir les polítiques que beneficien la seva regió, però es paguen pel conjunt, haurien de portar al fet que en estats centralitzats es gasti més del compte.

La tragèdia dels comuns és un dilema habitual en economia i en ciència política, que explica la dificultat de la cooperació a llarg termini, fins i tot quan tots els individus hi surten guanyant. El dilema descriu com actuen els individus quan els beneficis d'un recurs són privats, però el finançament del recurs és col·lectiu. Si els participants cooperessin, es coordinarien per utilitzar menys el recurs i no esgotar-lo a curt termini. En canvi, la tragèdia dels comuns prediu que els individus acaben sobreutilitzant el recurs i apropiant-se a curt termini de tots els beneficis que puguin, fins i tot si tenen el cost col·lectiu d'esgotar-lo.

El federalisme funcionaria com un fre a aquestes dinàmiques. En el moment en què les despeses i els ingressos en determinades àrees es descentralitzen, el polític regional s'ho pensa dues vegades a l'hora de proporcionar aquesta política. Els beneficis són els mateixos, però els costos per a ell són més grans, perquè la política es finançarà únicament amb els impostos que paguen els ciutadans i les empreses de la seva regió. Per tant, si un polític vol promoure un servei o una política pública nova no solament haurà de tenir en compte la satisfacció que pot generar en els seus votants, sinó valorar si els costos de popularitat d'apujar els impostos per finançar-la li surten a compte electoralment. Això comportaria que en estats federals els polítics només portessin a terme les polítiques que fossin estrictament necessàries i que els ciutadans estiguessin disposats a assumir finançament.

Un últim benefici econòmic de la competició federal té a veure amb el fet que les regions es poden convertir en laboratoris de polítiques públiques. Aquesta tesi ja la trobem en l'estudi clàssic de Bryce (1888) sobre el federalisme nord-americà, en el qual s'argumenta que el federalisme permet als governants dur a terme experiències amb polítiques que no es podrien fer sota un govern centralitzat. En primer lloc, perquè la menor escala permet que es duguin a terme polítiques públiques amb menys risc. Si un govern vol provar una política educativa, és més senzill si ho fa amb el nombre d'alumnes que hi ha en una regió que provar una nova política educativa a gran escala estatal. D'altra banda, les pressions competitives que ja hem esmentat fan que els governs regionals també siguin més decidits a l'hora d'innovar amb polítiques noves per atreure inversió, ciutadans, etc. Els beneficis de l'experimentació no es queden en què els governs «arrisquin» més. A més, quan els governs decideixen provar polítiques noves, unes funcionaran i altres no. L'avantatge és que si totes les regions es converteixen en laboratoris de polítiques públiques, aquelles que proven polítiques fallides podran després fixar-se en les regions que han dissenyat polítiques reeixides i replicar-les a la seva regió. D'aquesta manera,

tot i que en un primer moment algunes regions desenvolupen polítiques que porten bons resultats i altres no, a llarg termini les polítiques reeixides es disseminen i s'acaben imposant en totes les regions. És a dir, si es posen totes les regions a competir i es permet que algunes fallin, al final totes aplicaran polítiques reeixides.

Basant-nos en la teoria de Tiebout, ja hem delineat quins són els beneficis econòmics teòrics del federalisme. Això implica que els estats federals i descentralitzats són sempre preferibles des del punt de vista econòmic? En realitat, no, perquè descentralitzar també comporta costos. En aquest sentit, el teorema d'Oates posa el problema econòmic del federalisme en perspectiva i intenta aportar una manera de pensar sobre aquest per decidir quan té sentit que un país sigui federal o no ho sigui. Per a Oates (1972), la decisió d'escometre un procés de descentralització respon fonamentalment a un dilema entre dues qüestions:

1) el grau de diversitat de preferències del país i el seu grau de concentració geogràfica (els beneficis), i

2) les economies d'escala de proveir els béns públics sobre els quals hi ha diversitat de preferències (els costos).

Com dèiem anteriorment, en un país els ciutadans sempre volen coses diferents. Però hi haurà països on aquestes diferències siguin grans i on aquells que volen un determinat tipus de polítiques visquin en les mateixes regions, mentre que en altres els ciutadans tenen menys divergència en les seves preferències polítiques i/o aquestes divergències no estan relacionades amb la regió on es viu. Per a Oates, aquestes diferències defineixen els beneficis potencials del federalisme. D'altra banda, com dèiem en el mòdul anterior, proveir un servei de manera descentralitzada pot ser més car. En principi, un servei públic (o recaptar impostos) és menys costós si una única administració pública hi és al darrere que si cal replicar multitud d'administracions públiques, costos de funcionaris, etc., per proveir un mateix servei. Això, per a Oates, defineix els costos del federalisme. Per a alguns serveis públics, com la defensa, és molt més costós proporcionar-la per separat, mentre que per a altres, per exemple l'educació, els costos que s'estalvien gestionant el servei de manera centralitzada són més petits. Per tant, la decisió òptima sobre ser un país federal o no ser-ho té a veure amb la comparació d'aquests costos i beneficis. Com més gran sigui la diversitat regional de preferències i com més gran ho sigui sobre polítiques que no necessiten economies d'escala per a ser eficients, el federalisme serà més beneficiós econòmicament. Si, en canvi, no hi ha diversitat de preferències i es descentralitzen polítiques que tenen fortes economies d'escala, el federalisme serà un mal negoci. Així, segons Oates, el federalisme ha de ser una qüestió empírica. Com explica Mookherjee (2015), en els països amb més diversitat ètnica concentrada geogràficament el federalisme hauria de ser econòmicament més eficient. De la mateixa manera, el teorema d'Oates també ha de guiar-nos per a entendre quines competències específiques han

de ser descentralitzades i quines mantingudes pels governs centrals. Mookherjee (2015) posa l'exemple de les infraestructures. Si seguim el marc d'anàlisi d'Oates, el govern central ha de mantenir les competències sobre grans vies de comunicació, com autopistes, o grans plans nacionals, com els hidrològics. En canvi, els governs regionals haurien de tenir competències sobre carreteres locals i canals. Aquest tipus de lògica s'aplicaria a totes les polítiques.

El teorema d'Oates analitza des d'un punt de vista econòmic i teòric el dilema entre centralització i descentralització. Com més diverses siguin les preferències, més beneficiós és descentralitzar. Com més necessàries siguin les economies d'escala per a la provisió d'un bé públic, més beneficiós és centralitzar.

5. La segona generació del federalisme fiscal

Els estudis esmentats fins ara analitzen el federalisme i les seves conseqüències econòmiques des d'una visió molt poc política, analitzant bonances i possibles desavantatges des d'una perspectiva purament teòrica.

A partir dels anys noranta sorgeix el que anomenem la segona generació d'estudis de federalisme fiscal. Aquesta literatura fa una revisió exhaustiva d'aquests avantatges econòmics teòrics de la descentralització i posa al descobert els supòsits en què es basen. De fet, un dels avenços de la investigació recent ha estat fer aquests supòsits explícits i, així, poder analitzar les condicions sota les quals es donen aquests beneficis econòmics (vegeu, per exemple, Weingast, 1995; Rodden i Rose-Ackerman, 1997). En aquesta literatura, l'emergència és en paral·lel al desenvolupament d'instruments analítics com la teoria de jocs i els models formals en economia política, que intenten estudiar el federalisme com un entorn estratègic en què els beneficis econòmics només s'aconsegueixen quan els objectius dels ciutadans s'alineen amb els objectius dels polítics.

La segona generació del federalisme fiscal subratlla que el model de Tiebout assumeix que els ciutadans estan ben informats sobre quins nivells de govern proporcionen determinats serveis, i, a més, són perfectament mòbils en resposta a la diferent provisió de serveis públics. Es dona també per fet que els polítics regionals entenen les preferències locals millor que les seves contraparts nacionals i estan més capacitats per a satisfer-les. Finalment, se suposa que hi ha una clara divisió d'autoritat i responsabilitats polítiques entre els nivells de govern, de tal manera que el govern regional té control total sobre certs àmbits. En quina mesura tots els supòsits subjacents són plausibles? Discutim-ne aquí els més rellevants:

Votar amb els peus

És realista pensar que els ciutadans i les empreses seran mòbils i s'establiran en diferents regions (o localitats) segons un paquet de serveis, polítiques públiques i impostos que estigui més d'acord amb les seves preferències? Aquest sembla que és el supòsit més improbable de tota la teoria de federalisme fiscal. En primer lloc, perquè assumeix, de nou, que els ciutadans són capaços de processar i conceptualitzar una cosa tan complexa com una cistella d'impostos i serveis i establir amb facilitat quines regions els beneficien més. La realitat és molt més complicada i pot passar que unes regions promouen polítiques que ens afavoreixen en un àmbit (per exemple, educació), mentre que altres

potser són més properes al que preferim en un altre àmbit (per exemple, pensions). Davant preferències que són complexes, no és obvi que els ciutadans o empreses hagin de segregar-se.

En segon lloc, perquè aquesta mobilitat no és igual per a ciutadans i per a empreses. Els ciutadans són, per naturalesa, molt menys mòbils. Hi ha moltes altres coses, a part de la provisió de serveis i els nivells d'impostos que determinaran si un ciutadà s'estableix en una regió o una altra. En canvi, les empreses, sobretot el capital, són molt més mòbils i més sensibles a les polítiques públiques. El capital s'enfronta a una decisió molt més senzilla sobre on establir-se. Això vol dir que les empreses, en cas que no tinguin les mateixes preferències que els ciutadans, tenen molta més capacitat de moure's a una altra regió. Això els portaria a tenir un pes més gran a l'hora d'influir quines polítiques públiques es desenvolupen o quin nivell d'impostos cal aplicar per part dels governants. Qualsevol regió necessita d'un mínim nivell d'empreses i capital perquè hi hagi benestar i la seva amenaça de sortida i de votar «amb els peus» és molt més creïble. Els governs regionals llavors potser decideixin aplicar polítiques de les quals alguns ciutadans són captius, la qual cosa fa inclinar la balança a favor dels poders o interessos econòmics.

El mecanisme de vot amb els peus, a més, no és perfecte ni tan sols per al capital. Hi ha fonts d'ingressos fiscals que, per naturalesa, són més mòbils que altres. Una empresa financera té molta capacitat de recol·locar-se. En canvi, una empresa minera també està atrapada a la regió. El bé que produeix no pot ser produït més que en aquest lloc concret. Això comporta, en altres paraules, que els recursos més mòbils es converteixen en molt més influents sobre els governants en un sistema de federalisme fiscal competitiu.

Tenim informació per comparar?

Això ens porta a alguns dels punts que vam discutir sobre els beneficis polítics i democràtics del federalisme. La literatura teòrica és particularment exigent amb el que assumeix que són capaços de fer els ciutadans. Aquests són concebuts com a éssers racionals i perfectament informats. En el cas de la primera generació del federalisme fiscal, el supòsit és que els ciutadans observen perfectament la gestió del govern regional i que, a més, poden destriar quina altra regió té un paquet de serveis i impostos més d'acord amb les seves preferències. El primer supòsit pot ser més creïble, però el segon és molt dubtós. A més, i com comentàvem abans, el disseny institucional del federalisme, que sovint comporta competències compartides entre nivells de govern, dificulta aquesta comparació.

Existència de capacitat fiscal en totes les regions

L'evidència empírica mostra que la descentralització fiscal pot contribuir a ampliar les desigualtats econòmiques entre regions. L'escola del federalisme fiscal assumeix que una vegada dotem les diferents regions d'autonomia fiscal,

aquestes poden ser autosuficients financerament per desenvolupar les polítiques públiques sobre les quals tenen competències. En definitiva, la primera generació del federalisme fiscal assumeix implícitament que no hi ha diferències de recursos importants entre les regions. Totes es poden finançar per elles mateixes. En canvi, si observem la realitat, veiem que això és més l'excepció que la norma. És normal que hi hagi nivells alts de desigualtat entre regions. De fet, com parlàvem en el mòdul «El federalisme: origen i tipus», això pot ser una de les raons per les quals el federalisme sorgeix o s'aprofundeix. Les regions més riques tenen incentius per a tensar la corda i aconseguir un federalisme fiscal més profund que faci que els seus ciutadans financin menys despesa destinada a altres regions. En aquests casos en què hi ha desigualtat entre regions no es donen les condicions per a un veritable federalisme fiscal competitiu. Les regions més pobres sempre estan en pitjors condicions per a competir. De fet, les regions riques tindran la capacitat de generar els mateixos recursos amb nivells d'impostos més baixos, per la qual cosa sempre guanyen la competició per atreure recursos mòbils. Les empreses (i també els ciutadans) tindran un major interès en moure's a aquesta regió.

La conseqüència d'això pot ser no només un augment de la desigualtat, sinó també més inestabilitat institucional i conflicte territorial. Quan les desigualtats augmenten, es converteix en més costos per a les regions riques finançar transferències interterritorials, i els costos de romandre a l'Estat seran més grans que els beneficis de la permanència (Alesina i Spolaore, 2003). Al seu torn, i sobretot quan les regions més pobres són ètnicament diferents, la desigualtat pot desembocar en un sentiment més alt de greuge i risc de conflicte (Sambanis i Milanovic, 2011).

La competició fiscal comporta baixades d'impostos i menys corrupció

L'escola del federalisme fiscal se sosté sobre el supòsit fonamental que, en dotar de capacitat fiscal un conjunt d'entitats subestats, aquestes, per atreure capital, seran més rigoroses i eficients en les seves polítiques públiques. La realitat, com dèiem, ha mostrat que aquest no és sempre el resultat i les condicions per a la competició mai no estan anivellades.

Hi regions que, per raons geogràfiques, polítiques o de desenvolupament previ, són més atractives per a les empreses, fins i tot amb nivells d'impostos més alts o pitjor dotació de serveis públics. Pensem en el cas espanyol, per a una empresa, el fet d'estar localitzada a Madrid o a Barcelona sempre serà molt atractiu, fins i tot si els governs autonòmics són desastrosos. Això pot fer que algunes regions decideixin senzillament no entrar a competir per recursos, ni tindran incentius per a ser eficients, amb la qual cosa es reforça la desigualtat que pot generar el federalisme fiscal que esmentàvem abans.

Des d'una altra perspectiva, aquesta incapacitat per a competir pot donar més incentius perquè els seus polítics siguin corruptes. Tot el mecanisme del federalisme fiscal es basa en els incentius que el sistema institucional dóna als po-

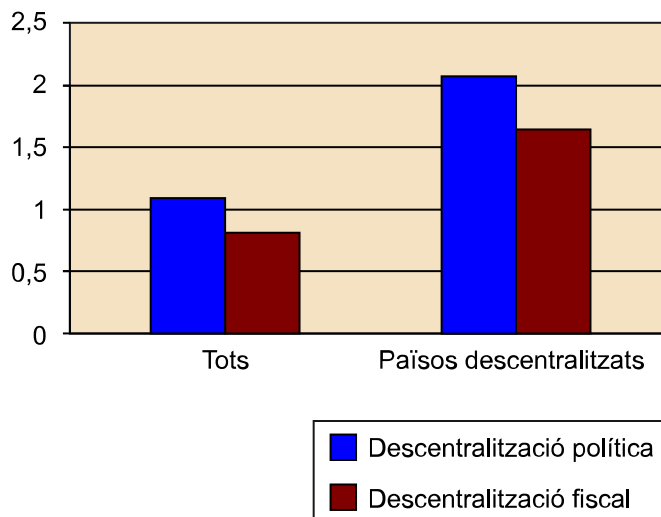
lítics per tenir una bona gestió enfront de ser corruptes. Si una regió sap que per molt que ho intenti i per molt eficient que sigui no podrà ser competitiva, llavors la seva millor resposta potser és la contrària. Els governants tindran més incentius a extreure rendes o a crear xarxes clientelars que siguin les que li garanteixin la reelecció.

Estabilitat macroeconòmica

El federalisme fiscal també disciplina els governs perquè siguin autosuficients. Apujar impostos, fins i tot per finançar polítiques desitjades per la població, no és popular. És clau, per tant, que els polítics siguin responsables davant dels ciutadans per les despeses, però també pels impostos. El problema és que els polítics no sempre es fan responsables dels ingressos.

En primer lloc, perquè el disseny del federalisme no sempre concedeix la mateixa importància a despeses i ingressos. En general, com a mínim en les primeres fases de la descentralització, els governs regionals reben més competències sobre despesa que sobre ingressos. Aquest desequilibri es manté en molts casos al llarg del temps. Hi pot haver raons per a això (per exemple, l'esmentada incapacitat d'algunes regions d'autofinançar-se si depenen només dels seus impostos). La conseqüència, en qualsevol cas, és que els supòsits teòrics del federalisme fiscal no siguin tan freqüents en la pràctica. En la figura següent mostrem dades de la base Regional Authority Index (Hooghe i altres, 2016). Mostrem primer la mitjana de descentralització de l'autoritat sobre polítiques dels països europeus i l'OCDE mesurada en un índex de 0 a 4 i la mitjana per als mateixos països de descentralització fiscal (d'impostos) en un índex de 0 a 4. Es pot comprovar que la descentralització dels impostos és en mitjana menor que la de l'autoritat sobre polítiques públiques. A la part dreta de la figura seleccionem només els països que estan descentralitzats. En aquests, també vam comprovar que de mitjana la descentralització sobre àrees que impliquen despesa és més gran que l'autoritat sobre impostos.

Figura 4. Descentralització de polítiques i fiscal a Europa i l'OCDE



En segon lloc, fins i tot quan es descentralitzen també els ingressos, l'autosuficiència no sempre és creïble. És a dir, els polítics regionals, per molt que sobre el paper hagin de ser responsables de finançar la seva despesa pública amb impostos regionals, poden pensar que poden cometre excessos i incórrer en dèficits constants, perquè al final el govern central se'n farà responsable i els «rescatarà». Els estudis dels professors Jonathan Rodden i Erik Wibbels han mostrat que la credibilitat de l'autosuficiència financera es veu retallada de moltes maneres. Per exemple, aquests autors han demostrat que les regions el govern de les quals és del mateix partit que el que té el poder central gasten més que les regions governades per un altre partit. L'explicació es basa precisament en la credibilitat del rescat fiscal.

Els governs regionals d'un partit saben que els seus companys del govern central tenen interès que la seva regió no es trobi en fallida, perquè si a ells els va malament, poden contagiar tot el partit. A més, per a un partit, sempre és preferible que els seus governin en les diferents regions. Per això, els polítics regionals saben que si cometen excessos, compten amb la salvaguarda del govern central. Fins i tot encara que aquest declari que no rescatarà cap regió, els polítics regionals saben que aquest compromís no és creïble i es pot desfer. En aquest cas, els primers que seran salvats seran els governats per companys de partit.

Aquest és un exemple de com el federalisme no sempre disciplina els governs. Per molt que sobre el paper les regions hagin de ser financerament autosuficients, en alguns casos no és creïble pensar que el govern central serà més propens a ajudar algunes regions que hagin comès excessos fiscals.

Bibliografia recomanada

Per a l'estudi de fins a quin punt el federalisme assoleix les seves promeses econòmiques, podeu consultar:

J. Rodden (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.

E. Wibbels (2005). *Federalism and the market: Intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge University Press.

Això no és un carreró sense sortida. Els governs poden instaurar mecanismes que facin creïble que no hi haurà un rescat fiscal, fins i tot si les regions amigues s'excedeixen. Això es fa mitjançant la institucionalització del que s'anomena «restriccions pressupostàries dures» (*hard budget constraints*). Per exemple, constitucionalitzar l'autosuficiència financera i imposar una regla fiscal a la constitució segons la qual els governs regionals no seran rescatats fa molt més creïbles els polítics regionals que no pas que les seves decisions sobre la despesa hagin de tenir el suport sobre els ingressos.

6. Conclusió

Els supòsits que sostenen les dues funcions del federalisme són discutibles i no sempre es compliran. Per això és complicat arribar a conclusions unívokes sobre les bondats o maldats del federalisme.

En primer lloc, el federalisme promet més democràcia i estabilitat. Les promeses democràtiques es fonamenten en l'acostament de les institucions als ciutadans, a la possibilitat de fer polítiques més adaptades a les seves preferències i a un millor control dels governants. En canvi, l'apropament de les institucions no sempre es tradueix en polítiques més responsives als ciutadans de la regió ni aquests tenen sempre la capacitat i la informació perquè els polítics rendeixin més comptes.

Pel que fa a l'estabilitat, el federalisme no sempre és la solució a la diversitat ètnica. Hi ha federalismes que s'han construït sobre unitats nacionals homogènies i que han funcionat perfectament. En altres ocasions, la diversitat d'identitats ha fet que el federalisme no trobi vincles comuns sobre els quals mantenir una unitat política. D'altra banda, les identitats ciutadanes evolucionen al llarg del temps i són, també almenys en part, contingents a l'existència de polítics que revifin o les mitiguin. Així, el federalisme no sempre sorgirà davant de la diversitat d'identitats i demandes dels ciutadans, sinó que aquestes també poden sorgir com a conseqüència d'aquell.

Des del punt de vista econòmic, l'aparent eficiència que es pot abastar a nivell regional, facilitada per un millor coneixement de les necessitats dels seus ciutadans, es pot veure compensada pels costos de mantenir diverses administracions. Discutible també és el supòsit de la rendició de comptes. En primer lloc, perquè els ciutadans moltes vegades es troben més informats de l'acció política a escala estatal que a escala subestatal o local. En segon lloc, perquè el mecanisme final de rendició de comptes que proposen els federalistes fiscals és bastant improbable. Potser basant-nos en la realitat nord-americana, sabem que els ciutadans en un Estat com el nostre no «voten amb els peus» i no solen deixar els entorns on habiten. Encara que la provisió de serveis públics no sigui la satisfactòria, els sentiments d'identificació amb una identitat col·lectiva converteix aquest mecanisme de rendició de comptes en il·lusori.

Un altre element rellevant és si la diversitat d'identitats dilueix els mecanismes de rendició de comptes mitjançant el vot. És comú, i així ho reflecteixen treballs experimentals, que la identificació en termes nacionals amb el governant condueixi a una major indulgència o una menor capacitat d'avaluar l'acció d'aquest.

Bibliografia

Lectures obligatòries

Brancati, D. (2006). «Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism?». *International Organization*, (vol. 60núm. 03, pàg. 651-685).

Weingast, B. R. (1995). «The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development». *Journal of Law, Economics, & Organization* (pàg. 1-31).

Bibliografia recomanada

Alesina, A.; Spolaore, E. (2005). *The size of nations*. Cambridge: MIT Press.

Amat, F. (2012). «Identidad y cambio institucional: los efectos de la competición política». *Política Comparada (Laboratorio de Alternativas)* (vol. 12, núm.5, pàg. 2-19).

Amat, F.; Jurado, I.; León, S. (2009). «A political theory of decentralization dynamics». *Estudios/Working Papers*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (248).

Anderson, C. D. (2006). «Economic voting and multilevel governance: a comparative individual-level analysis». *American Journal of Political Science*(vol. 50, núm. 2, pàg. 449-463).

Bardhan, P.; Mookherjee, D. (2006). «Decentralization, corruption, and government accountability». *International handbook on the economics of corruption*(núm. 6, pàg. 161-188).

Brancati, D. (2008). «The origins and strengths of regional parties». *British Journal of Political Science* (vol. 38, núm. 1, pàg. 135).

Brennan, G.; Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.

Bryce, J. (1888). *The American Commonwealth*.

Chhibber, P.; Kollman, K. (2004). *The formation of national party systems: Federalism and party competition in Britain, Canada, India, and the United States*. New Haven: Princeton University.

Cutler, F. (2004). «Government responsibility and electoral accountability in federations». *Publius: The Journal of Federalism*(vol. 34, núm. 2, pàg. 19-38).

Cutler, F. (2008). «Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism». *Canadian Journal of Political Science*(vol. 41, núm. 03, pàg. 627-654).

Hardgrave, R. Jr. (1994). *India: The Dilemmas of Diversity*. In *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, editat per Larry Diamond i Marc F. Plattner (pàg. 71-85). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Horowitz, D. L. (1991). *A democratic South Africa?: constitutional engineering in a divided society* (vol. 46). California: University of California Press.

Horowitz, D. L. (1993). «Democracy in divided societies». *Journal of Democracy*(vol. 4, núm. 4, pàg. 18-38).

León, S. (coord.) (2015). *La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.

León, S. (2011). «Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain». *European Journal of Political Research*(vol. 50, núm. 1, pàg. 80-109).

León, S.; Ferrín Pereira, M. (2011). «Intergovernmental cooperation in a decentralised system: The sectoral conferences in Spain». *South European Society and Politics*(vol. 16, núm. 4, pàg. 513-532).

Liesbet, H.; Marks, G.; Schakel, A. H.; Chapman Osterkatz, S.; Niedzwiecki, S.; Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance (vol.I)*, Oxford: Oxford University Press.

McGraw, K. M. (1990). «Avoiding blame: An experimental investigation of political excuses and justifications». *British Journal of Political Science*(vol. 20, núm. 01, pàg. 119-131).

- Mookherjee, D.** (2015). «Political decentralization». *Annual Review of Economics*(vol. 7, núm. 1, pàg. 231-249).
- Oates, W. E.** (1972). *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Persson, T.; Tabellini, G. E.** (2000). *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge: MIT press.
- Peters, B. G.** (1997). «Escaping the joint#decision trap: Repetition and Sectoral politics in the European union». *West European Politics*(vol. 20 núm. 2, pàg. 22-36).
- Pola, G.** (1999). «A comparative view of local finances in EU member countries: are there any lessons to be drawn». *Fiscal federalism in the European Union, Londres i Nova York*(pàg. 15-62).
- Riker, W. H.** (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown.
- Rodden, J.** (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.
- Rodden, J.; Wibbels, E.** (2002). «Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multitiered systems». *World Politics*(vol. 54, núm. 04, pàg. 494-531).
- Rodden, J.; Rose-Ackerman, S.** (1997). «Does federalism preserve markets?». *Virginia Law Review* (pàg. 1521-1572).
- Sambanis, N.; Milanovic, B.** (2011). «Explaining the demand for sovereignty». *World Bank Policy Research Working Paper Series*.
- Scharpf, F. W.** (1988). «The joint#decision trap: lessons from German federalism and European integration». *Public administration*(vol. 66, núm. 3, pàg. 239-278).
- Snyder, J.** (2000). *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nova York: W. W. Norton.
- Tiebout, C. M.** (1956). «A pure theory of local expenditures». *The journal of political economy* (pàg. 416-424).
- Weaver, R. K.** (1986). «The politics of blame avoidance». *Journal of public policy* (vol. 6, núm. 04, pàg. 371-398).
- Wibbels, E.** (2005). *Federalism and the market: Intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge University Press.