

Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos

Towards a theory of the institutional dynamics of federalism.
Theoretical notes

Gonzalo Caballero
Universidad de Vigo
gcaballero@uvigo.es

Palabras clave: Federalismo, Cambio Institucional, Institucionalismo, Economía Política.

Keywords: Federalism, Institutional Change, Institutionalism, Political Economy.

RESUMEN

Los nuevos enfoques institucionalistas han penetrado con fuerza en las distintas ciencias sociales en tiempos recientes. Estos enfoques han abordado el estudio del marco institucional del federalismo sobre nuevas bases teóricas. Esta nota se inicia fundamentando las bases de una segunda generación de teorías económicas del federalismo, que señalan el papel central de las instituciones en la agenda de investigación de los federalismos, y analiza la relevancia que en los enfoques institucionalistas tienen las perspectivas dinámicas sobre el cambio institucional. Estos apuntes teóricos abren una agenda de investigación que establece puentes entre el programa de análisis institucional del federalismo y el programa del cambio institucional.

ABSTRACT

The new institutional approaches have penetrated heavily into the different social sciences in recent times. These approaches have studied the institutional framework of federalism on new theoretical bases. This note starts by laying the foundations of the bases for a second generation of economic theories of federalism, which point to the central role of institutions in the research agenda on federalisms, and analyses the relevance that dynamic views on institutional change has from the institutional approaches. These theoretical notes open a research agenda that establishes bridges between the programme of institutional analysis of federalism and the programme of institutional change.

Gonzalo Caballero Miguez

Doctor en Economía por la Universidad de Vigo. Actualmente es investigador Parga Pondal y Profesor en el Departamento de Economía Aplicada de la misma Universidad.

He was awarded his Doctorate in Economics at the University of Vigo. He is currently a Parga Pondal Research Fellow at the Department of Applied Economics at the same University.

Facultad de Economía. Campus As Lagoas. Universidad de Vigo. 36310 Vigo. Spain.

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones han vuelto a la primera página de la agenda de investigación de las ciencias sociales a lo largo de los últimos veinticinco años. El nuevo institucionalismo permite el conocimiento e interpretación de multitud de fenómenos políticos, sociales y económicos sobre nuevas bases teóricas, enriqueciendo el estado de situación de multitud de programas de investigación. Éste ha sido el caso de programas como la organización empresarial (Williamson, 1985; Menard, 2005), el desarrollo económico (Rodrik *et al.*, 2004; Shirley, 2005), la historia económica (North, 1989; Greif, 2006; Caballero, 2008), el análisis económico del Derecho (Garoupa y Stephen, 2004; Hadfield, 2005), el análisis de los procesos legislativos (Weingast y Marshall, 1988; Caballero, 2007), el capital social (Knack y Keefer, 1997; Caballero y Kingston, 2005a) o las políticas de regulación (Joskow, 1991; 2002), entre otros. De este modo, este enfoque institucional ha penetrado con fuerza en la ciencia política (Hall y Taylor, 1996; Caballero y Arias, 2003), resultando de evidente interés para estudiar distintos fenómenos y procesos políticos.

Esta nota intenta iniciar una ruta de trabajo sobre los fundamentos teóricos de la dinámica institucional de los federalismos desde un enfoque propio del nuevo institucionalismo. En particular, el trabajo se inicia exponiendo las bases de la segunda generación de teorías económicas del federalismo, las cuales apuntan la importancia de incorporar a las instituciones en la agenda de investigación de los federalismos (Qian y Weingast, 1997; Oates, 2004), y continúa señalando la relevancia que en los enfoques institucionalistas tienen las perspectivas dinámicas, de donde se ha justificado el interés en los procesos de cambio institucional (North, 1990a; Greif y Laitin, 2004). El énfasis se centra en destacar la importancia de entender el federalismo como un proceso de cambio institucional, abordando los dos primeros niveles de análisis social de Williamson (2000). De este modo, se exponen e indican las bases teóricas sobre las que relacionar dos programas de investigación cuya conexión puede generar importantes avances en la comprensión de los procesos federales y la teoría del federalismo. Este esfuerzo, a modo de nota, no intenta sino plasmar una serie de fundamentos y teorías sobre los que sea posible promover una nueva agenda de investigación.

2. SEGUNDA GENERACIÓN DE TEORÍAS ECONÓMICAS DEL FEDERALISMO Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Tres argumentos principales pueden aglutinar las ventajas normalmente atribuidas al federalismo: a) El sistema federal favorece una asignación eficiente de los recursos nacionales. b) El federalismo beneficia la participación política y el sentido de comunidad democrática. c) El sistema federal ayuda a proteger las libertades y derechos (Huther y Shah, 1998).

Pues bien, una aproximación teóricamente sólida a estos argumentos sobre los objetivos del federalismo, entre los que se establecen relaciones de *trade-off*¹, exige señalar que los debates contemporáneos se sostienen en torno a tres principios fundamentales: el federalismo económico, el federalismo cooperativo y el federalismo democrático de regla mayoritaria (Inman y Rubinfeld, 1997). Cada uno de ellos permitirá la consecución de los diferentes objetivos en distinto grado. Los tres apuestan por el mayor grado de descentralización posible que sea capaz de internalizar las externalidades económicas, pero difieren en la regla que debe determinar la asignación de políticas al gobierno central. El federalismo económico concede un papel básico a un «planificador central», a quien confía la corrección de las externalidades interjurisdiccionales y la provisión de bienes públicos (un «homo-benevolente»). El federalismo cooperativo defiende una restricción constitucional que obligue a que las políticas del gobierno central sean acordadas por unanimidad de los gobiernos subcentrales (negociaciones *coaseanas* entre regiones garantizarán políticas centrales eficientes)². El federalismo democrático reclama que las políticas del gobierno central sean apoyadas por una mayoría simple de gobiernos subcentrales. Estos dos últimos principios convierten en clave a la gobernanza de las instituciones federales del gobierno, especialmente en lo que concierne a la elección de representantes de las autonomías.

Sobre el principio del federalismo económico se ha edificado en la corriente principal en economía la denominada teoría del federalismo fiscal, que ocupa un destacado lugar dentro de la economía pública normativa al estudiar la hacienda pública bajo un sistema federal de gobierno, e incidir en las relaciones entre distintas haciendas territoriales y niveles de gobierno (Oates, 1977). El federalismo fiscal analiza la organización de distintas unidades espaciales de decisión sobre ingreso y gasto público, distinguiendo entre una fase constitucional (en la que se fijan las reglas del juego) y una funcional (en la que se desarrolla el juego)³.

Recogiendo los postulados de Tiebout (1956) que conducían a un desplazamiento de la población hacia aquella hacienda local cuya estructura de gastos e ingresos más se ajustase a las preferencias de los individuos («votación con los pies»), Oates (1977) desarrolla

¹ Piénsese, por ejemplo, que un gobierno central fuerte puede ser más eficiente para corregir externalidades entre regiones y para dotar de bienes públicos, pero, por el contrario, supone una menor participación política.

² El federalismo cooperativo no asume la capacidad del gobierno central de resolver las ineficiencias intercomunitarias, a diferencia del federalismo económico. Sin embargo, la solución de los problemas de acción colectiva a través de negociaciones *coaseanas* entre regiones resulta especialmente compleja, debido a los elevados costes de transacción derivados de problemas informacionales, de reparto del excedente y de cumplimiento de acuerdos, entre otros.

³ De este modo, en la fase constitucional se delimitan los distintos niveles de hacienda pública y se distribuyen competencias, lo que vendrá limitado por el coste de establecer un elevado número de jurisdicciones (en un modelo normativo, la eficiencia buscaría una unidad especial para la provisión de cada bien público, que contuviera exactamente a sus usuarios). En su perspectiva funcional, el federalismo fiscal analiza los efectos externos sobre otras jurisdicciones y la traslación de impuestos, entre otros aspectos.

su teorema de la descentralización, según el cual la dinámica *tieboutiana* es óptima en el sentido de Pareto. Este teorema implica que la provisión de la cantidad óptima de un bien público cabe esperar que siempre sea más (al menos nunca menos) eficiente si la realizan los niveles descentralizados de hacienda pública que si la realiza una única hacienda central que la reparte uniformemente entre todas las jurisdicciones⁴. De este modo, la teoría del federalismo fiscal recomienda especialmente la descentralización cuando las regiones son heterogéneas y cuando no hay externalidades. Además, la competencia entre regiones puede disciplinar a los gobiernos.

Sin embargo, el federalismo fiscal no destaca la importancia de las instituciones del federalismo, tal como sostienen los principios del federalismo cooperativo y del democrático. Por ello surge una segunda generación de teorías económicas del federalismo que sostiene que no hay razón natural para el político benévolo, y que hay que abrir la «caja negra» de la descentralización política⁵ (Qian y Weingast, 1997). Esta segunda generación de teorías indaga sobre la estructura de incentivos, pondera los beneficios y costes de las fórmulas federales, vincula el análisis teórico con el empírico, estudia la gobernanza del federalismo como una matriz multicéntrica, entiende el federalismo como un proceso abierto e incorpora la presencia de actores⁶ (Beramendi y Máiz, 2003b). Entre otras cuestiones, se asume que la fórmula institucional de cada federalismo determina las posibilidades de resolución de la «paradoja de Hamilton» sobre promesas y peligros federales, caracterizando así el escenario de disciplina fiscal subnacional (Rodden *et al.*, 2003; Rodden, 2006a).

En particular, se puede señalar que la teoría del federalismo fiscal no incorporaba todavía las nociones de costes de transacción (Coase, 1960) e instituciones (North, 1990a) en el

⁴ Conforme a estas bases teóricas, cabe afirmar que las regiones estarán más restringidas para llevar a cabo políticas de redistribución y que los programas distributivos deben situarse fundamentalmente en el nivel nacional (Musgrave, 1997; Bednar *et al.*, 2000).

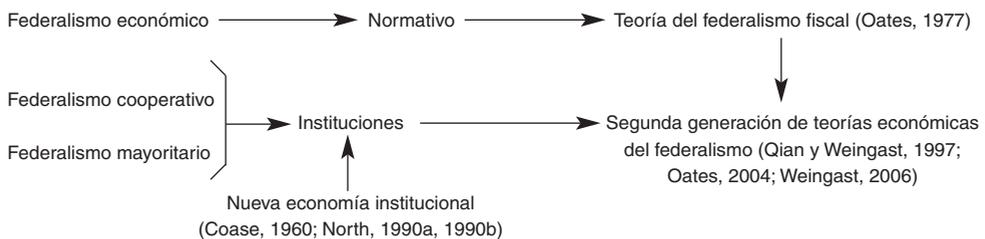
⁵ Oates (2004) presenta algunas de las líneas de investigación que pueden configurar lo que él denomina una «teoría de segunda generación del federalismo fiscal». Sin embargo, tales líneas se centran en las instituciones y procesos políticos a través de los que se toman decisiones colectivas, renunciando al enfoque normativo del federalismo fiscal tradicional (fundamentado en la tradición de Arrow-Musgrave-Samuelson). Autores de referencia, como Qian y Weingast (1997), han optado por el término «segunda generación de teorías económicas del federalismo», considerando la primera generación de teorías económicas del federalismo como la propia del federalismo fiscal (la segunda generación mantiene su carácter económico, pero supe- ra al federalismo fiscal, por ejemplo al incorporar las lecciones de la Nueva Economía Institucional). Más allá de la terminología, las coincidencias entre Oates y Weingast sobre el estado de la cuestión resultan evidentes.

⁶ Beramendi y Máiz (2003b) y Caballero (2005) realizan sendas aproximaciones de última generación al análisis institucional del Estado de las Autonomías en España. Mientras en el primero de los trabajos se analizan las consecuencias de la existencia de identidades múltiples sobre la estabilidad institucional desde la perspectiva de interacción entre actores e instituciones, en el segundo se desarrolla y matiza el caso español de «federalismo defensor de mercado» a través del estudio del «pacto fiscal con el diablo» y del equilibrio ineficiente de la estructura del Senado. También León (2007) desarrolla una agenda de investigación de corte institucional para analizar las transferencias intergubernamentales en el Estado de las Autonomías en varias etapas, mientras Gordín (2005) realiza un análisis institucional comparativo de la descentralización fiscal en España y Argentina.

sentido de la Nueva Economía Institucional (Caballero, 2001, 2002). En un mundo con costes de transacción cero, el problema de la asignación de competencias, ingresos y gastos a las distintas haciendas se convierte en una cuestión baladí, pues como negociar no es costoso, los agentes llevarán a cabo todas las transacciones que permitan una asignación óptima. Si en el análisis clásico de Oates (1977) bienes públicos y externalidades constituyen las piezas teóricas básicas sobre las que se edifica la teoría del federalismo fiscal, la inclusión de los aspectos transaccionales conduce a un enfoque positivo, en el que los factores institucionales pasan a ocupar un lugar protagonista, incorporando una conjunción de elementos políticos y económicos. La economía política institucional aborda el estudio del federalismo con una agenda de investigación enriquecida, otorgando un papel destacado a los procesos de reforma institucional en la línea de Tommasi, Saiegh y Sanguinetti (2001). Entre otros aspectos, este enfoque rechaza la separación entre la fase constitucional y la fase funcional que la teoría del federalismo fiscal plantea, y asume un enfoque evolutivo y transaccional (North, 1990b; Dixit, 1996). Desde esta perspectiva, el nivel de descentralización del poder del gobierno puede ser analizado como un problema de asignación en los derechos de control bajo contratos incompletos⁷ (Seabright, 1996). En este escenario se renuncia a la visión del federalismo como una división limpia de la soberanía entre autoridades gubernamentales, y se asume que la autoridad sobre imposición, gastos, endeudamiento y decisiones políticas puede ser «turbia, disputada y frecuentemente renegociada entre gobiernos» (Rodden, 2006b).

CUADRO 1

Segunda generación de teorías económicas del federalismo: la importancia de las instituciones



Desde la reciente literatura en economía política institucional, la descentralización aparece como fuente de beneficios al asumir que los costes de transacción entre gobierno y ciuda-

⁷ Incompletitud de contrato debido a que hay información no observable y otra, aun cuando observable, no especificable, además de otra no ejecutable. Véase también Filippov *et al.* (2003).

danos de una región tenderán a ser menores cuando existan gobiernos subcentrales⁸, y que los mercados y los gobiernos limitados son aspectos complementarios del desarrollo económico. Al crear restricciones creíbles en la elección política del gobierno, el federalismo establece las bases para el *rule of law*, el mercado común y la libertad económica. El éxito del federalismo exige tanto una serie de restricciones formales e informales como unos *shared mental models* que establezcan opiniones moderadas y un cierto grado de consenso social sobre los límites de actuación del Estado (Weingast, 1995). El federalismo necesita de una cierta cultura política federal, y en este sentido hay que tener en cuenta que las instituciones generan preferencias e incluso identidades (Beramendi y Máiz, 2003a).

En términos del problema de agencia común de formación de políticas públicas (Dixit, 1996), cabe señalar que mientras con centralización el número de principales es alto y el de agentes es muy reducido, la descentralización permite que haya un agente por región (o incluso por localidad). Al aumentar el número de principales, aumentan los problemas de coordinación. La descentralización sería preferible a la centralización cuando los problemas de externalidades interjurisdiccionales son menos graves que los problemas de coordinación (Tommasi y Weinschelbaum, 1999).

Para aminorar los problemas de eficiencia en tales relaciones de agencia, la agenda de investigación de la nueva generación de teorías económicas del federalismo incorpora las relaciones entre instituciones e incentivos de los agentes políticos. Así, la descentralización puede favorecer la eficiencia cuando genera incentivos positivos en los agentes políticos para conseguir buenos resultados económicos, castigando con incentivos negativos el fracaso económico⁹ (Qian y Weingast, 1997). Frente a los enfoques categóricos que observaban al gobierno como Leviatán, y frente a aquellos otros que lo incorporaban como un maximizador benévolo del bienestar ciudadano, un análisis menos apriorístico puede concluir sobre las ventajas que la competencia entre regiones puede conllevar para el ciudadano representativo (Edwards y Keen, 1996). Asimismo, la descentralización puede ser el mejor camino para crear incentivos en los políticos para que diferencien adecuadamente entre las necesidades de diferentes grupos de ciudadanos¹⁰ (Seabright, 1996). Por todo ello es

⁸ Los problemas de información son aminorados con gobiernos subcentrales, en la medida en que éstos puedan obtener mejor información (Musgrave, 1997) y tengan más incentivos a usar y actuar conforme a la información de su región (mientras los nacionales no son capaces de mantener la ventaja informacional) (Bardhan, 2002).

⁹ Si la competencia de mercado presiona a los directivos de empresa a reflejar los intereses de los accionistas, la competencia entre gobiernos regionales ayuda a limitar el comportamiento predatorio de los gobiernos.

¹⁰ En otro orden de cosas, Rico *et al.* (1998) muestran cómo la descentralización puede generar incentivos políticos poderosos incluso en contextos sociales poco favorables, siendo clave el marco político.

clave el papel de la fórmula institucional del federalismo como estructura de incentivos para la formación de las políticas públicas, por ejemplo cuando determinan la influencia de los factores electorales o partidistas sobre las relaciones fiscales intergubernamentales (Gordín, 2004, 2006). En este sentido, el modelo de partidos, la organización legislativa y las reglas electorales constituyen parte de la matriz institucional sobre la que se articula la fórmula federal, y cabe asumir que los representantes públicos están motivados también por incentivos electorales (Rodden, 2006b).

Este enfoque institucional aplicado a la cuestión del federalismo permite incorporar en el análisis positivo nuevos elementos que el tradicional federalismo fiscal desplazaba de la agenda de investigación de los economistas, apuntando hacia la endogeneidad de la relación bidireccional entre descentralización y cambio político y económico (Bardhan, 2002). De entrada, conviene destacar que, debido a la existencia de mayorías políticas diferentes y a la imperfección de los sistemas electorales, un gobierno dividido —entendido como aquel en el que un gobierno central no controla los gobiernos regionales— permite ganancias de utilidad social cuando hay mayorías regionales que son minorías nacionales, de forma que los electores perdedores nacionales son compensados como ganadores parciales a nivel regional¹¹. Las distancias geográficas, la diversidad económica, las disparidades regionales de preferencias y las variaciones en la historia local hacen que la formación descentralizada de la política pública sea más eficiente (Bednar *et al.*, 2000). En definitiva, se permite una estructura institucional más adaptable y próxima a los intereses de los ciudadanos que con un gobierno unificado, cuya capacidad de recoger los intereses más concretos de ciertas regiones resulta complicado al existir un mecanismo electoral y de poder homogéneo¹².

Un catálogo básico de posibles tipos de descentralización incluiría la centralización completa, la delegación administrativa sin autoridad, la descentralización con autoridad (federalismo) y la descentralización completa (Qian y Weingast, 1997). Utilizando el término federal en un sentido laxo, como sinónimo de régimen con descentralización política, Colomer (1999) señala que las instituciones básicas para que un modelo federal pueda funcionar correctamente son: a) la división de poderes entre gobierno central y gobiernos regionales¹³;

¹¹ En este sentido, la descentralización favorece la adaptabilidad del gobierno a los deseos de una región particular, y permitirá diferencias políticas de acuerdo a las preferencias regionales.

¹² Así, los gobiernos regionales se centran en temas de cierta escala regional o con ventajas de localización o de base territorial (Colomer, 1999). Gobiernos regional y central comparten grupos de ciudadanos con intereses comunes y entrelazados, intentando repartir adecuadamente las competencias entre distintos niveles de gobierno.

¹³ Los regímenes de división de poderes crean oportunidades para votar de modo distinto por los diferentes cargos y para dividir el gobierno entre diferentes partidos.

b) la existencia de elecciones no concurrentes¹⁴; c) un número lo suficientemente elevado de regiones como para impedir el dominio de una de ellas; d) el bicameralismo simétrico que favorezca la cooperación multilateral. Junto a esta caracterización hay que señalar la importancia de otros factores institucionales en cada momento histórico. Recientemente, Wibbels (2005) estudia cómo la fórmula institucional del federalismo afecta a las capacidades de realizar reformas de política económica en los países en desarrollo, y cómo muchas reformas de mercado son función de un proceso constante de negociación entre líderes nacionales y regionales que luchan por la supervivencia política¹⁵. Este proceso aparece caracterizado por factores como los intereses electorales, el modelo de relaciones fiscales, la representación de las regiones en la política nacional y la influencia de los líderes nacionales de los partidos en los niveles regionales. Sin embargo, una aproximación a estas cuestiones no debería prescindir de un enfoque capaz de integrar la importancia del paso del tiempo en los procesos sociales.

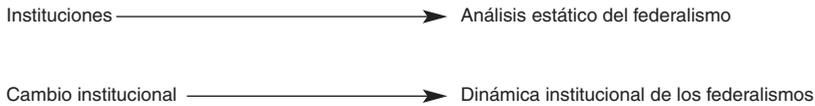
En este sentido, los nuevos institucionalismos han destacado la necesidad de incorporar los factores dinámicos y temporales en los fundamentos teóricos del análisis institucional, también para el caso de estudio del federalismo. Así, la economía política del federalismo encuentra, para su inmediato desarrollo, útiles fundamentos teóricos en diversos enfoques teóricos que estudian las causas, procesos y resultados del cambio institucional, tales como los enfoques de elección colectiva, evolución institucional, modelos mixtos o aquellos de equilibrio (Kingston y Caballero, 2006). El estudio de la política como proceso histórico puede favorecer la comprensión de distintos mecanismos que generan diversas relaciones temporales, tal como ha sido sistematizado por Pierson (2004). De este modo, por un lado, se puede proceder al estudio de las fuentes de estabilidad de los acuerdos federales y, por otro, avanzar en el reto de considerar la estructura federal como endógena (Weingast, 2005). Para la primera tarea ha sido clave el modelo de dependencia de la senda, mientras para la segunda resulta necesario desarrollar nuestra comprensión del papel de la historia desde un enfoque más integral y complejo (Broschek, 2007).

¹⁴ El voto dividido es más difícil cuando las elecciones son simultáneas (a la vez se eligen los diferentes gobiernos regionales), pero aún más si son concurrentes (coincidiendo elecciones regionales con generales). En España son no concurrentes pero sí simultáneas entre algunas Comunidades Autónomas (nunca en el caso de las «autonomías históricas»).

¹⁵ Desde una perspectiva que también incorpora las negociaciones y tensiones entre gobiernos nacionales y regionales, Díaz-Cayeros (2006) estudia la centralización de la autoridad fiscal en América Latina a lo largo del siglo xx para los casos de México, Argentina, Venezuela y Brasil.

CUADRO 2

Cambio institucional y federalismo: la dinámica temporal importa



El nuevo institucionalismo ha incorporado la noción de la dependencia de la senda en una acepción restringida según la cual, una vez iniciada una senda, los costes de revertirla tienden a ser muy altos (Pierson, 2000). Según esta concepción de rendimientos crecientes, la probabilidad de etapas que reafirmen la senda aumenta cuanto mayor sea el número de etapas que se hayan producido en esa senda. Así, North (1990a) asume aquella noción restringida de «dependencia de la senda» para los procesos de cambio institucional. De acuerdo a esta concepción, se incorpora la centralidad de los procesos históricos (Caballero y Kingston, 2005b). En concreto, la existencia de dependencia de la senda se sostiene sobre dos consideraciones teóricas: por un lado, los mercados son imperfectos y están caracterizados por altos costes de transacción; por otro, el marco institucional muestra rendimientos crecientes. Este enfoque permite derivar conclusiones hacia una fundamentación teórica de la dinámica del federalismo.

La noción de dependencia de la senda vincula los conceptos de instituciones y paso del tiempo. El hecho de que el cambio institucional dependa de la senda implica la existencia de procesos de retroalimentación positiva (Pierson, 2000), de donde se derivan dos implicaciones: en primer lugar, los costes de cambiar de una situación a otra tienden a incrementarse considerablemente con el paso del tiempo y, en segundo lugar, las secuencias temporales de los procesos son relevantes, de modo que el «cuándo suceden las cosas» tiene importancia.

De acuerdo con estos postulados, los rendimientos crecientes en el cambio institucional implican: 1) que las decisiones del presente estrechan el campo de elección del futuro; 2) que los procesos de cambio son incrementales, y 3) que la evolución institucional es relativamente lenta. Las externalidades de la matriz institucional, los procesos de aprendizaje social y la formación de los «modelos mentales compartidos» constituyen un escenario que determina la dependencia de la senda. En este sentido, el estudio de la evolución incremental de las instituciones es necesario para entender los efectos de todo marco institucional actual.

Los procesos con rendimientos crecientes se caracterizan así por: 1) su impredecibilidad (muchos resultados pueden ser posibles); 2) su escasa flexibilidad (es difícil escapar de la influencia de la senda); 3) la posibilidad de que sostengan una senda ineficiente; 4) su carácter no ergódico (lo cual implica que eventos accidentales pueden tener graves efectos, y por tanto no pueden ser tratados como ruido) (Arthur, 1994). Esta última condición implica que los accidentes históricos no pueden ser ignorados, y que el proceso dinámico es esencialmente histórico.

En la literatura sobre la dinámica y procesos de cambio del federalismo se apuntan riesgos en dos direcciones opuestas: a) por fuerzas centrífugas cuando las regiones consideran que los costes de federarse superan a los beneficios; b) por fuerzas centralistas que intentan concentrar el poder y convertir a las provincias en meros resortes administrativos (Bednar *et al.*, 2000). En definitiva, estas tendencias permiten analizar la estabilidad de un sistema federal¹⁶. En términos similares, De Figueiredo y Weingast (2005) recogen el problema de la sostenibilidad a través de dos dilemas fundamentales del federalismo (el riesgo de que el gobierno central invada a los subcentrales, y el riesgo de que los gobiernos subcentrales no cooperen y actúen como *free-riders*) que constituyen un *trade-off*, pues las instituciones designadas para mitigar el primer dilema pueden exacerbar el segundo, y viceversa.

Los desarrollos teóricos más sólidos y recientes sobre cambio institucional pasan por las aportaciones de Greif (2001) y Greif y Laitin (2004) sobre *self-reinforcing institutions*, que adoptan una perspectiva que va más allá de la teoría de juegos convencional y buscan incorporar la importancia de la dinámica temporal e interdisciplinar. De este modo, el sistema federal debe ser *self-reinforcing* para sobrevivir a lo largo del tiempo, lo cual implica que los cambios que el nuevo sistema induce en varios cuasi-parámetros deben acabar reforzando el marco institucional territorial básico. En caso contrario, un federalismo asentado sobre instituciones «autodestructivas» implicaría una situación de insostenibilidad que haría inviable que ese equilibrio se perpetuase con el paso del tiempo.

El análisis institucional de los federalismos empieza a asumir el reto de la endogeneización. Rodden (2006b) apunta que la emergente literatura de economía política debe afrontar los problemas de endogeneidad y selección del federalismo, y propone iniciar el reto a través de considerar como factores endógenos a las instituciones de representación, a los acuerdos fiscales intergubernamentales y a la estructura de los partidos políticos. El es-

¹⁶ El riesgo viene dado por la posibilidad de que gobiernos nacional y/o regionales tengan incentivos y oportunidades de romper el acuerdo. Para paliar ese oportunismo resulta necesario un diseño institucional que intente fragmentar el gobierno central y que restrinja a los gobiernos subcentrales a través de una judicatura nacional independiente (Bednar *et al.*, 2000).

fuerzo analítico en estas cuestiones puede permitir avanzar en la construcción de una teoría más general de la dinámica institucional de los federalismos.

3. CONCLUSIONES

El análisis económico neoclásico abordó el estudio de la descentralización generando la teoría del federalismo fiscal. La incorporación de la importancia de las instituciones, sostenida desde los enfoques del federalismo cooperativo y del mayoritario, permitió edificar una segunda generación de teorías económicas del federalismo, estableciendo puentes con la nueva economía institucional. Pues bien, el énfasis del nuevo institucionalismo en los procesos de cambio institucional permite también el desarrollo de aproximaciones teóricas a la dinámica institucional del federalismo. Esto permite, además, abrir una agenda de investigación aplicada sobre experiencias históricas concretas de federalismo, pues la comprensión de las mismas no puede prescindir de la serie y dinámica de acontecimientos históricos de cada caso.

Este enfoque institucional desborda los modelos de estricta elección racional, permitiendo incorporar en el análisis procesos políticos, históricos y culturales en un marco teórico sólidamente integrado, sin por ello negar la validez de los modelos racionales para cierto tipo de decisiones y situaciones. En este sentido, se puede recordar que hay instituciones fruto de la evolución —primer nivel de análisis social presentado por Williamson (2000)— y otras fruto de la elección colectiva —segundo nivel de análisis social de Williamson (2000)—, y que unas y otras reglan conjuntamente el comportamiento de los individuos al establecer una estructura de incentivos a los mismos. Este planteamiento debe estar presente al fundamentar el estudio de los nacionalismos como procesos históricos en los que también hay una interacción de factores: por una parte, los derivados de la intencionalidad humana (por ejemplo, la exacerbación de un movimiento nacionalista puede responder a una estrategia política que quiere fortalecer una determinada posición); por otra, los que van relacionados con cuestiones socioculturales en los que etapas anteriores afectan a las presentes (por ejemplo, los procesos de socialización en relación a una lengua o cultura). En todo caso, para esta fundamentación hay que tener en cuenta que los modelos mentales están estrechamente vinculados con las instituciones. «Las estructuras de creencias son transformadas en estructuras sociales y económicas por las instituciones, las cuales incluyen tanto reglas formales como normas de conducta informales. Existe una relación cercana entre los modelos mentales y las instituciones. Los primeros son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el ambiente; las segundas son los mecanismos externos a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente» (North, 1994). Esto puede establecer bases teóricas para el análisis de la cone-

xión entre nacionalismos e instituciones, pero, además, permite entender que la comprensión del cambio institucional exige estudiar el cambio en las creencias y en la cultura. Los procesos de aprendizaje social importan.

En todo caso, estos apuntes recogen una serie de argumentos de interés para el estudio de los arreglos institucionales de la descentralización político-económica bajo las fórmulas federalistas, sin otra intención que la de presentar una nota de investigación que pueda ser desarrollada posteriormente, especialmente en la dirección de generar fundamentos teóricos para los procesos de dinámica institucional del federalismo. Los avances teóricos sobre el cambio institucional deben abordar el estudio de las instituciones del federalismo desde esa perspectiva dinámica. Ése es un reto que empieza a asumirse.

BIBLIOGRAFÍA

ARTHUR, W. B. (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

BARDHAN, P. (2002): «Decentralization of Governance and Development», *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4): 185-205.

BEDNAR, J.; ESKRIDGE, W. N., y FERREJOHN, J. (2000): *A Political Theory of Federalism*, World Bank. Mimeo.

BERAMENDI, P., y MÁIZ, R. (2003a): «Introducción: la segunda generación de análisis institucionales del federalismo», *Zona Abierta*, 104-105.

— (2003b): «Federalismo y multinacionalidad: un análisis institucional del Estado de las Autonomías», *Zona Abierta*, 104-105: 191-231.

BROSCHKEK, J. (2007): *Federalism and Political Change: Germany and Canada in Historical-Institutionalist Perspective*, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Saskatoon, Canada.

CABALLERO, G. (2001): «La Nueva Economía Institucional», *Sistema*, 161: 59-86.

— (2002): «El programa de la Nueva Economía Institucional: lo macro, lo micro y lo político», *Ekonomiaz*, 50: 230-261.

— (2005): «Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación», *El Trimestre Económico*, 286: 283-328.

— (2007): «Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados», *Revista de Estudios Políticos*, 135: 67-107.

— (2008): «El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: un análisis histórico institucional», *Política y Gobierno*, V, XV, 2.

CABALLERO, G., y ARIAS, X. C. (2003): «Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción», *Revista Española de Ciencia Política*, 8: 131-161.

CABALLERO, G., y KINGSTON, C. (2005a): «Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico», *Ekonomiaz*, 59: 72-93.

- CABALLERO, G., y KINGSTON, C. (2005b): «Cambio cultural, dinámica institucional y ciencia cognitiva: hacia una comprensión multidisciplinar del desarrollo económico», *Revista de Economía Institucional*, 7 (13): 327-336.
- COASE, R. H. (1960): «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, 3 (1): 1-44.
- COLOMER, J. M. (1999): «Las instituciones del federalismo», *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 41-54.
- DE FIGUEIREDO, R. J. P., y WEINGAST, B. R. (2005): «Self-enforcing Federalism», *Journal of Law, Economics and Organization*, 21 (1): 103-135.
- DÍAZ-CAYEROS, A. (2006): *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, CUP.
- DIXIT, A. (1996): *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge: MIT Press.
- DONAHUE, J. (1997): «Tiebout or not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate», *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 73-82.
- EDWARDS, J., y KEEN, M. (1996): «Tax competition and Leviathan», *European Economic Review*, 40 (1): 113-134.
- FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. C., y SHVETSOVA, O. (2003): *Designing Federalism*, CUP.
- GAROUPA, N., y STEPHEN, F. (2004): «Optimal Law Enforcement with Legal Aid», *Economica*, 71: 493-500.
- GORDÍN, J. (2004): «Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case», *The Journal of Federalism*, 34 (1): 21-34.
- (2005): *The institutional determinants of fiscal decentralization: Argentina and Spain in comparative perspective*, VII Congreso de la AECPA, Madrid.
- (2006): «Intergovernmental fiscal relations, Argentine style», *Journal of Public Policy*, 26 (3): 255-277.
- GREIF, A. (2001): *The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Institutional Perpetuation and Endogenous Institutional Change*, Conference of the International Society for New Institutional Economics, Berkeley.
- (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge University Press.
- GREIF, A., y LAITIN, D. D. (2004): «A Theory of Endogenous Institutional Change», *American Political Science Review*, 98 (4): 633-652.
- HADFIELD, G. K. (2005): «The many legal institutions that support contractual commitments», en C. Menard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, pp. 175-204.
- HALL, P., y TAYLOR, R. (1996): «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44: 936-957.
- HUTHER, J., y SHAH, A. (1998): *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, World Bank Policy Research Papers, n.º 1894.
- INMAN, R. P., y RUBINFELD, D. L. (1997): «Rethinking federalism», *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 43-64.
- JOSKOW, P. L. (1991): «The role of Transactions Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory Policies», *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 497-540.
- (2002): «Transaction Cost Economics, Antitrust Rules and Remedies», *Journal of Law, Economics and Organization*, 18: 95-116.
- KINGSTON, C., y CABALLERO, G. (2006): *Comparing theories of institutional change*, Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Boulder, USA.

- KNACK, S., y KEEFER, P. (1997): «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation», *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1251-1288.
- LEÓN, S. (2007): *The political economic of fiscal decentralization. Bringing politics to the study of intergovernmental transfers*, Institut d'Estudis Autonòmics.
- MENARD, C. (2005): «A new institutional approach to organization», en C. Menard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, pp. 281-319.
- MUSGRAVE, R. A. (1997): «Devolution, Grants and Fiscal Competition», *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 65-72.
- NORTH, D. C. (1989): «Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction», *World Development*, 17 (9): 1319-1332.
- (1990a): *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: CUP.
- (1990b): «A Transaction Cost Theory of Politics», *Journal of Theoretical Politics*, 2: 355-367.
- (1994): «Economic Performance through Time», *American Economic Review*, 84 (3): 359-368.
- OATES, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (2004): *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona.
- PIERSON, P. (2000): «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics», *American Political Science Review*, 94: 251-267.
- (2004): *Politics in time*, Princeton University Press.
- QIAN, Y., y WEINGAST, B. R. (1997): «Federalism as a Commitment to Preserving Market», *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 83-92.
- RICO, A.; FRAILE, M., y GONZÁLEZ, P. (1998): «Regional decentralisation of health policy in Spain: Social capital does not tell the whole story?», *West European Politics*, 21 (4): 180-199.
- RODDEN, J. A. (2006a): *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge: CUP.
- (2006b): «The political economy of federalism», en B. Weingast y D. Wittman (eds.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press.
- RODDEN, J. A., et al. (eds.) (2003): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, MIT Press.
- RODRIG, D.; SUBRAMANIAN, A., y TREBBI, F. (2004): «Institutions Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development», *Journal of Economic Growth*, 9 (2): 131-165.
- SEABRIGHT, P. (1996): «Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model», *European Economic Review*, 40 (1): 61-89.
- SHIRLEY, M. (2005): «Institutions and Development», en C. Menard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, pp. 611-638.
- TIEBOUT, Ch. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- TOMMASI, M.; SAIEGH, S., y SANGUINETTI, P. (2001): «Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform», *Economía. Journal of LACEA*, 1 (2): 157-211.

TOMMASI, M., y WEINSCHLBAUM, F. (1999): *A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration*, Universidad de San Andrés. Mimeo.

WEINGAST, B. R. (1995): «The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development», *Journal of Law, Economics and Organization*, 11: 1-31.

— (2005): «The Performance and Stability of Federalism: An institutional perspective», en C. Menard y M. Shirley, *Handbook of New Institutional Economics*, Springer.

— (2006): *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development*, Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.

WEINGAST, B. R., y MARSHALL, W. J. (1988): «The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets», *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.

WIBBELS, E. (2005): *Federalism and the Market*, Cambridge University Press.

WILLIAMSON, O. E. (1985): *The Economics Institutions of Capitalism*, Nueva York: The Free Press.

— (2000): «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», *Journal of Economic Literature*, 38: 595-613.