

Los límites de las políticas nacionales

Carlos Tello

En la actualidad los Estados nacionales tienen que desenvolverse bajo una doble presión:

- por un lado, la fuerza y las condiciones que les impone la globalización de la economía y los sistemas y procesos de producción, de intercambio y de comunicación e información que operan y funcionan en el mundo, y
- por otro, las fuerzas locales, regionales dentro de los Estados nacionales que reclaman –y van obteniendo– cada vez más atribuciones y recursos.

Lo local, lo regional, lo nacional y lo global así se relacionan y mutuamente se condicionan.

La suma de las economías nacionales no es igual a la economía global. Ésta se ubica por encima de aquella suma. La rebasa y tiene su propia lógica de comportamiento. No cuenta con instituciones propias, globales, pero sí tiene sus propios actores, sus propios agentes económicos que no obedecen nada más a intereses nacionales.

Profesor de tiempo completo y titular de la Cátedra Extraordinaria Bernardo Quintana Arriola “Economía de la Infraestructura” de la Facultad de Economía. Miembro del Consejo Asesor de **ECONOMÍA**Unam <tellomcarlos@aol.com>

La primera dimensión del proceso de globalización se refiere al mercado financiero y al de las monedas, las monedas nacionales. Estos mercados de capital, en verdad globales, tienen la capacidad de pasar por encima, realmente abrumar, a los controles gubernamentales de los diferentes países y también a la suma de los esfuerzos que varios de ellos realicen. Una segunda dimensión del proceso de globalización está en la caída de las barreras comerciales y en la internacionalización de las estrategias de producción e intercambio de

las empresas. Una tercera dimensión del proceso de globalización reside en la tecnología de la información, que está en el centro, en el corazón mismo de la capacidad productiva de las economías nacionales (y también, por cierto, en el centro del poderío militar de los Estados). El carácter mundial y la interdependencia de los medios de comunicación social, una cuarta y sin duda importante dimensión de la globalidad, ha ido creando un espacio audiovisual y auditivo que fundamentalmente transforma, en un continuo proceso, la cultura y la información de manera independiente, muy al margen de los objetivos y los esfuerzos que sobre el particular establecen y hacen los Estados nacionales.

Hoy en día todas las magnitudes de la globalización económica –la velocidad, el tamaño y las interconexiones de los movimientos de mercancías, de capitales y de información en el mundo– son mucho más importantes que las de cualquier período anterior de la historia. La globalización ha vuelto a la actual economía mundial radicalmente diferente de la que haya existido en cualquier época pasada”, nos dice John Gray en su libro *False Dawn*¹

1. *The New Press*, Nueva York, Estados Unidos, 1998, p. 61.

Se ha ido transformando, en la globalización, la forma en que pensamos, en la que producimos, en la que consumimos, en la que intercambiamos bienes y servicios, en la que nos organizamos, en la que nos comunicamos, en la que vivimos, en la que nos morimos y en la que hacemos la guerra y el amor, nos recuerda Manuel Castells en su libro *End of Millennium*.²

En tan sólo unos cuantos años, sobre todo a partir de 1980, el comercio de bienes y de servicios entre las naciones se ha expandido a una tasa acelerada, sin precedente y la relación entre el comercio mundial y el producto interno bruto de las naciones excede, y con mucho, al que existió en cualquier otra época. El ritmo de crecimiento del comercio mundial supera varias veces al ritmo de crecimiento de la producción mundial. Como nunca antes hay un mercado mundial de capitales. Los inversionistas en todos los países comprometen sus recursos y diversifican sus activos pensando en el mercado mundial y las tasas de interés; cada vez más, se establecen en función de las condiciones que prevalecen en la economía global y, cada vez menos, en las circunstancias y las políticas de un país determinado. Los movimientos de capital entre las naciones tienen poco, casi nada que ver con los movimientos de mercancías y servicios. Los primeros superan por muchas veces a los segundos. Sobre todo después de 1971, en que Estados Unidos resolvió la inconvertibilidad del dólar en oro y que se fueron retirando, durante la década de los setenta, los diversos controles a los movimientos de capital que en su oportunidad establecieron varios e importantes países.

Y en todo ello, el papel de las empresas transnacionales ha sido importante y trascendente: contribuyen con más de un tercio de la producción mundial y participan con más de la mitad del comercio mundial. Una cuarta parte del comercio mundial se da entre las mismas empresas transnacionales. En buena medida el comercio mundial también se da entre los países del que son originarias las propias empresas transnacionales. Lo mismo sucede con los flujos de la inversión extranjera directa: casi tres cuartas partes de ella se da entre las naciones ricas.³

Desde hace muchos años han existido empresas transnacionales (recuérdese a la Compañía Oriental de la India o a la Compañía de la Bahía del Hudson) y su poder siempre ha sido considerable. Pero ahora hacen muchas cosas que antes no practicaban. Pueden dividir los procesos de producción y localizarlos en diferentes países. Practican, así, la desintegración vertical de la producción. Pueden seleccionar los países en donde invierten en función de las condiciones que prevalecen en los mercados de trabajo, las características que existen en materia tributaria, la existencia y adecuado funcionamiento de los servicios de la infraestructura. No son, desde luego, todo poderosas (los escándalos de Enron, WorldCom, Tyco International, Arthur Andersen y otras transnacionales son tan sólo un ejemplo reciente), ni dejan de tener raíces en sus países de origen (Fiat y Nissan siguen siendo profundamente italiana y japonesa) pues mantienen en ellos, en una muy alta proporción, sus activos y llevan a cabo sus ventas. Y ciertas actividades estratégicas del proceso productivo (por ejemplo, todo lo relacionado con los trabajos en materia de

2. *Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido, 2000.*

3. Varias publicaciones de las Naciones Unidas, de la UNCTAD, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la Organización Mundial de Comercio y del Banco Internacional de Pagos.

investigación y desarrollo) lo mantienen y ejecutan exclusivamente en el país de origen. No hay que olvidar que la propiedad, los activos de las transnacionales, sus consejos de administración, su manejo, sus estilos y cultura corporativa permanecen, en la era de la globalización, esencialmente nacionales.

Anthony Giddens, con razón, sugiere que... "La globalización puede... definirse como la intensificación, a escala mundial, de las relaciones sociales que enlazan realidades distintas de tal forma que los sucesos locales están modelados por sucesos que ocurren en sitios muchas millas distantes y viceversa."⁴ Así, por ejemplo, los precios de los bienes de consumo y el de los activos financieros (como los bonos) cada vez menos los determinan las condiciones locales y nacionales; las mercancías y los servicios que se venden en el mundo se asocian con una marca o con la compañía que las produce. Y ello se reconoce en el mundo entero. Claro está que por más lejos que vaya la globalización, siempre habrá dimensiones (que desde luego cambiarán en el tiempo) de la vida económica de las sociedades nacionales que no se verán afectadas por ella.

Mientras que la interdependencia entre las distintas partes del mundo ha ido creciendo, y el papel de las transnacionales en ese proceso ha ido también creciendo, es aún prematuro afirmar que ya se vive en un mundo totalmente nuevo en el que las políticas nacionales son, en el mejor de los casos, inefectivas y, en el peor de los casos, obstáculos al logro de la eficiencia global⁵

Hay un enorme margen de maniobra para que los Estados nacionales le impriman a la globalidad sentido y dirección y obtener el mayor provecho nacional a la globalidad. Los ejemplos abundan, no sólo entre los países (Brasil, China, Corea y México) sino también entre las diferentes ramas de actividad en cada uno de los países (la industria automotriz en Brasil, en China, en Corea y en México).

Una empresa cometería un enorme error si trabajara bajo el supuesto que la globalidad de los mercados significa el fin de las políticas nacionales, de la identidad nacional y el nacionalismo económico. Estas fuerzas continuarán expresando una amalgama de aspiraciones y ambiciones. La política, dentro de cada país, continuará siendo conformada por la historia de cada país, de su cultura y su definición de los objetivos nacionales... una realidad que sólo a su riesgo puede ignorar la empresa. No se está en el ocaso de los Estados nacionales, y aún menos en el final de los gobiernos⁶

La globalización del capital y de la tecnología de la información obligan a considerar, bajo una nueva perspectiva, la producción de bienes y de servicios, del intercambio de lo producido y de la inversión en y entre las naciones. El proceso de globalización caracteriza y es determinante del movimiento de capitales, de mercancías, de servicios, de la tecnología, de la inversión productiva y financiera, de las ideas y de la cultura (la forma de ser y de

4. *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Policy Press, Reino Unido, 1990, p. 64.

5. Ha-Joon Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books Ltd., Londres y Nueva York, 2003, pp. 268-69.

6. D. Yergin y J. Stanislaw, *The Commanding Heights*, Simon y Schuster, Nueva York, Estados Unidos, 1998, p. 373 y siguientes.

hacer). No tanto al movimiento de la mano de obra –aún no se puede hablar de una fuerza de trabajo global–, aunque sí se observa cierto grado de globalización en algunas regiones del mundo (la Unión Europea) en el trabajo altamente calificado y en algunas de las condiciones de trabajo que aprovechan las empresas que operan en el mercado globalizado. Con la creciente movilidad del capital y con las redes de comercio e inversión –que cruzan fronteras– las empresas tienden a invertir en los sitios donde, sin sacrificar la calidad de lo producido, obtienen menores costos de la mano de obra, donde los sindicatos son débiles o menos duros y, muy importante, donde la flexibilidad laboral es la norma. Mientras que la mayoría de la actividad económica y la de los puestos de trabajo son nacionales, regionales o locales, el centro de las actividades económicas estratégicas está integrado en la Era de la Información.

La economía globalizada, de mercado, es inherentemente inestable. Genera crisis y ciclos económicos (hoy en día, apenas se está saliendo de un prolongado período de recesión de buena parte de la economía mundial). No se autorregula. La economía global de mercado no lo hace, como tampoco lo hacen las economías nacionales de mercado. Joseph Schumpeter, que bien entendía el funcionamiento del capitalismo, argumentaba que debía ser “domesticado”. Era necesaria, a su juicio, la intervención del Estado, de los gobiernos, para armonizar el dinamismo del capitalismo con la estabilidad social. Así también lo entendía John Maynard Keynes, quien argumentó con vigor y solidez a favor de la participación del Estado en la economía para lograr el empleo pleno de las personas y de las cosas. En realidad, Keynes buscaba que el gobierno desempeñara un papel amplio y activo en la economía. Su visión era una de un capitalismo reformado, un capitalismo manejado para así salvarse de sí mismo y del socialismo. El financiero George Soros, que ha hecho su fortuna entendiendo y aprovechando la forma en que el mercado funciona, piensa de manera similar: “Debajo de todo ello está una equivocada teoría económica del equilibrio. Keynes demostró que el pleno empleo no es un resultado natural del equilibrio del mercado. Para lograr el pleno empleo, una economía requiere de políticas gubernamentales especialmente diseñadas para ese propósito... la mano invisible no nos llevará a ese feliz equilibrio”.⁷

Ni siquiera los organismos internacionales con aspiraciones más globales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio) pueden resolver e imponer normas y comportamientos a la economía global y a los conflictos y los problemas que en ella se presentan. Darle a la economía mayor estabilidad. Tampoco lo pueden hacer, en una escala importante pero más reducida, los órganos de gobierno que resultan de los tratados suscritos por varios países (en Bruselas, el gobierno y los funcionarios de la Unión Europea, que ahora se quiere dar una Constitución). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –que agrupa a un buen número de los países más ricos de la tierra, cuyas relaciones económicas, comerciales y financieras son de peso, en realidad determinantes en el mercado mundial y que tiene como uno de sus principales objetivos el de armonizar y coordinar las diferentes políticas de los países miembros– tampoco puede y el Grupo de los Siete más Rusia (también llamado el Grupo

7. G. Soros, “Can Europe work? A plan to rescue the union”, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 1996, vol., 75, núm. 5, p. 9, citado en J. Gray, *False Dawn*, *op. cit.*, p. 90.

de los Ocho) por más esfuerzos que hace, no logra sacar a la economía mundial –ni a sus propias y muy poderosas economías nacionales– del estancamiento en que se ha visto envuelta en los últimos años.

Es cierto que las naciones poderosas y los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) supeditan su apoyo a la satisfacción, por parte de los Estados nacionales, de ciertas condiciones. En cierto sentido y en alguna medida las imponen. Pero también lo es que los Estados nacionales acuerdan los convenios que firman con esos organismos. Con frecuencia funcionarios públicos locales con gusto y entusiasmo respaldan la política económica y social que se define y se organiza en dichos convenios. No es del todo que los gobiernos adopten políticas distintas a las que habrían elegido. Al contrario, la coincidencia entre las elite internas y esos organismos internacionales con frecuencia es asombrosa. A menudo, los convenios con los organismos internacionales –en donde se establecen compromisos y se definen políticas– son redactados y promovidos directamente por los funcionarios locales. Por lo demás, a veces, sin mediar convenios entre los organismos internacionales y los Estados nacionales, estos adoptan y ponen en práctica políticas muy similares, prácticamente iguales a las recomendadas en esos convenios.⁸

Los países que han adoptado las políticas neoliberales sugeridas por el Consenso de Washington no han, ni con mucho, alcanzado los propósitos buscados. Ni ha habido crecimiento, ni han mejorado las condiciones generales de existencia de la población. Todo lo contrario. El caso de México es ilustrativo al respecto.⁹ Muchas de estas recomendaciones de política, se argumentaba y se argumenta, fueron las que los países ricos, avanzados, pusieron en práctica en su momento y oportunidad. Gracias a ellas, se dice, estos países pudieron superar su estado inicial, progresar y alcanzar los niveles de bienestar que hoy disfrutan. En su libro *Kicking Away the Ladder? Development Strategy in Historical Perspective*, Ha-Joon Chang con brillantez y después de una muy amplia y bien documentada revisión de la historia de los países hoy avanzados, concluye que contrariamente a la sabiduría convencional, el hecho histórico es que los países ricos no se desarrollaron a partir de las políticas y las instituciones que hoy recomiendan a (y con frecuencia imponen a) los países subdesarrollados. Muchos de los hoy países ricos utilizaron y pusieron en práctica

8. Con el declarado propósito de lograr altas tasas de crecimiento económico y los más altos niveles de bienestar para la población, con la crisis de la deuda externa de 1982 se pone en marcha lo que más tarde se llamaría el modelo neoliberal que representó un cambio radical respecto de la estrategia económica que durante décadas había orientado el desarrollo económico en muchos países en muchas partes y que, sin duda, fue compartido por los gobiernos y las elite nacionales de estos países. La nueva estrategia propone la puesta en práctica de una serie de medidas: el establecimiento de un adecuado marco normativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad; la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la reducción del papel del Estado en las economías y la privatización de las empresas públicas; la estricta disciplina fiscal, corrigiendo los desequilibrios fiscales por la vía de la reducción de la inversión y el gasto públicos, y no por la vía de una mayor recaudación tributaria, entre otras. Este conjunto de políticas fue posteriormente bautizado como el Consenso de Washington. John Williamson, *The progress of policy reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington D. C., Estados Unidos, 1990.

9. En el número 1, enero-abril de 2004, de la revista **ECONOMÍA** unam, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, varios artículos ilustran ampliamente el caso.

justamente políticas contrarias a las que hoy recomiendan... Por ejemplo, Gran Bretaña y Estados Unidos utilizaron (y en realidad continúan utilizando) políticas proteccionistas y los subsidios para estimular su industria y otras ramas de la producción... muchas de las instituciones que estos países quieren hoy imponer a los países en desarrollo o no las tenían o apenas estaban en el proceso de establecerlas a principio del siglo XX.¹⁰

La globalización con frecuencia se iguala con un movimiento hacia la homogeneización. Esto, una vez más, es precisamente lo que *no* es la globalización. Los mercados globales, en los que el capital y la producción se mueven a través de fronteras, funcionan precisamente porque hay *diferencias* entre las comunidades, las regiones y las naciones. Si los salarios, las habilidades, la infraestructura y los riesgos políticos fuesen los mismos en todo el mundo, el crecimiento de los mercados mundiales no hubiera ocurrido. No se obtendrían ganancias invirtiendo y manufacturando por todo el mundo, si las condiciones fueran similares en todas partes. Los mercados mundiales prosperan sobre las diferencias entre las economías. Y esta es una de las razones porque el movimiento a la globalización tiene tan irresistible impetu¹¹

Y es en esa economía globalizada, inherentemente inestable y con diferencias nacionales importantes, que los Estados nacionales definen, promueven y ejecutan sus políticas concientes de que la globalización las condiciona, acota y limita. Como también lo hacen los organismos internacionales (sobre todo y fundamentalmente a los países que no son poderosos, los chicos, los pobres, los del Sur... no tanto, casi nada, a los poderosos, los grandes, los ricos, los del Norte) y, desde luego, los muy diversos acuerdos y tratados que los diferentes Estados nacionales han suscrito entre sí. El grado de libertad y el margen de maniobra de los Estados nacionales se ha visto, así, reducido, acotado. No desaparecen. Subsisten y actúan. Se ha reducido la discrecionalidad de los países para elegir opciones. Los Estados nacionales ahora actúan en un mundo donde todas las opciones son inciertas. Y los gobiernos se encuentran en un medio ambiente en donde no sólo prevalece el riesgo sino también la incertidumbre.

Junto con la globalización vino el fortalecimiento de la democracia. Proceso y práctica conveniente, desde luego, pero sobre todo indispensable e inevitable dentro de la lógica de la globalización. Justamente el desarrollo político más notable y trascendente que se dio en el mundo en los últimos veinte años del siglo XX –junto con el auge de la globalización– fue la democratización que se afianza, con todas las diferencias del caso, en muchos y muy distintos países: en América Latina (el fracaso de las dictaduras militares); en Europa Central y del Este (la caída del muro de Berlín, la desintegración de la URSS, la incapacidad de los partidos comunistas para mantener el poder en varios de los países de la zona); en Asia (China, Corea, Vietnam, Indonesia); en África (Sudáfrica).

Para John Gray "El ideal de un mínimo gobierno que anima al Consenso de Washington es, en el mejor de los casos, anacrónico".¹² Con todo y la globalización de la economía los Estados nacionales no se convierten en obsoletos. Continúan siendo decisivos para,

10. Wimbledon Publishing Co., Reino Unido, 2002.

11. J. Gray, *op. cit.*, pp. 57-58, las cursivas son del autor.

12. *Ibid.*, p. 200.

por ejemplo, mediar entre las multinacionales que compiten por los recursos naturales¹³ e importantes para proteger a sus ciudadanos de la anarquía del capitalismo globalizado.¹⁴ El propio Banco Mundial en su *Informe Anual* correspondiente a 1997 y que lleva como título *El Estado en el Mundo que Cambia* dice: “Ciertamente ha fracasado el modelo de desarrollo en que ha dominado el Estado. Pero también no se ha logrado el desarrollo en donde no hay Estado... La historia repetidamente nos ha enseñado que el buen gobierno no es un lujo y sí una necesidad vital. Sin un Estado efectivo, el desarrollo económico y social sustentable es imposible.”¹⁵ También la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su libro *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, aboga en favor de un Estado fuerte, activo. Como señala Rolando Cordera, la CEPAL entiende al desarrollo

como un proceso complejo y multidimensional en el que se dan cita la economía y la política pero también la cultura y las historias nacionales. Al postular a la equidad como el objetivo central del desarrollo, incorpora de manera explícita a la política democrática como un vector inseparable del conjunto del proceso de desarrollo. A este vector se le concederá cada vez mayor fuerza y los Estados tendrán que contar con él para delinear sus proyectos, reconocer sus restricciones y convocar a esfuerzos colectivos y de cooperación¹⁶

Hoy en día, forma parte importante de la agenda global la

recuperación de la diversidad y de las historias nacionales, pero no para negar las realidades globales sino para exigir que se les someta a un control local, regional o nacional, que implica un papel central del Estado o, mejor y más ampliamente dicho, de la política organizada y dotada de permanencia mediante instituciones y compromisos vinculantes que se entienden o postulan como de larga duración. Como lo afirma Linda Weiss: el Estado en tiempos de la globalización tendrá mayor importancia y mayores avances más que retrocesos en la economía política internacional. En este sentido, el Estado: a) se adaptará más que declinar a sus funciones; b) los Estados fuertes serán conductores y no víctimas de la globalización, y c) con el surgimiento de ‘Estados Catalíticos’ se consolidarán las redes nacionales y regionales de inversión y comercio. Aún más, de acuerdo a esta visión los flujos de capital no necesariamente afectarán el desempeño de los Estados; en algunos casos lo harán más fuerte, debido a que todavía poseen capacidades sustanciales de acción en actividades económicas globales¹⁷

Los Estados nacionales presionados y condicionados por la globalización buscan fortalecerse en ese mundo dominado por “las fuerzas del mercado”... “por las manos invisibles del mercado”. De una manera desigual, con menos –casi nulo– éxito algunos y relativa-

13. Michael T. Klare, *Resource Wars-the New Landscape of Global Conflict*, Owl Books, Henry Holt and Company, Nueva York, Estados Unidos, 2001.

14. J. Gray, *op. cit.*, p. 74 y siguientes.

15. Banco Mundial, *The State in a Changing World, World development report 1997*, World Bank, Oxford University Press, Reino Unido, 1997, p. ii.

16. “Después del neoliberalismo: el Estado frente a la democracia y la cuestión social. Desafíos de la globalización”, en *ECONOMÍA* unam, *op.cit.*, p. 102.

17. *Ibid.*, pp. 101-102.

mente exitosos otros, los países buscan aprovechar la globalización –sus bondades y sus aspectos más provechosos y dinámicos– para beneficio nacional. Pastoreando con las manos muy visibles del Estado, desde la perspectiva y los intereses nacionales, el proceso de globalización. Y así fortalecerse.

En el otro extremo, los Estados nacionales también se ven presionados por fuerzas locales, regionales que quieren compartir el poder con los gobiernos centrales. En apariencia, tan sólo en apariencia, parecería ser que esas fuerzas locales, regionales debilitan al Estado nacional, central (que en otras épocas y circunstancias tenía, casi en todas partes, un verdadero monopolio del poder) con ese afán de descentralización, con ese ímpetu centrífugo. Todo lo contrario. Con la descentralización, con el fortalecimiento del Federalismo diríamos ahora en México –por la vía de compartir el poder entre los diferentes órdenes de gobierno– se puede fortalecer el Estado nacional y, así, estar en mejores condiciones de aprovechar, en beneficio propio, la globalización y su dinámica. Con la creciente descentralización que se practica, los gobiernos regionales ejercen nuevas facultades y responsabilidades y se nutre, así, la confianza de las comunidades en sus autoridades. Los gobiernos regionales se fortalecen y pueden con mayor legitimidad apoyar al gobierno central en todo aquello que los une y ata en el Estado nacional. Con gobiernos regionales fuertes se tiene un gobierno central aún más fuerte. Pero también sólo un gobierno central sólido, un gobierno fuerte puede descentralizar sin temor a la dispersión, al rompimiento.

La creciente demanda por descentralizar el poder (recursos y responsabilidades) forma parte del proceso más amplio de privatización, liberalización, desregulación y otras reformas que se han llevado a la práctica en muchos países para fortalecer la economía de mercado. Esta demanda obedece a varios factores. Desde luego que los cambios políticos a los que se ha hecho referencia en América Latina, en Europa Central y del Este, en Asia y en África dieron voz y presencia a múltiples y muy diversas demandas locales, regionales. También y ante la falta de capacidad de los gobiernos centrales para proporcionar toda una serie de bienes y de servicios fundamentales, de manera creciente la población se dirige a los gobiernos regionales, locales para que los atienda, para que les resuelva múltiples asuntos y carencias. Por lo demás, es en las localidades y en las regiones concretas donde se produce, donde se da ocupación y donde se consume. La labor política se da, sobre todo, en las localidades. Con todo y la globalización, la política y el mercado tienen un alto contenido local, regional. Asimismo, cada vez resulta menos necesario para muchos países que ya se han consolidado e integrado nacionalmente, contar con gobiernos centrales todo poderosos. Los desarrollos tecnológicos y las demandas de las personas y las empresas, también hacen que las ventajas que se daban cuando se operaba bajo un gobierno central fuerte ya no sean tan aparentes o francamente hayan dejado de existir.

Así, la descentralización en sus muy diversas manifestaciones (*desconcentración* que entraña la transferencia de ciertas funciones del centro a la periferia –del gobierno central a los gobiernos estatales o municipales– manteniendo el centro la capacidad de definición y de decisión política y de los recursos; *descentralización fiscal ceder* –o acordar– transferencia de recursos, de fuentes de financiamiento y de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales; *transferencia*, pero no nada más de recursos, sino de au-

toridad política del centro a los gobiernos locales que actuarán de manera independiente del gobierno central) revela el propósito, desde el punto de vista político, de acercar el gobierno a los ciudadanos y, por tanto, de hacer de la descentralización un factor clave de la democracia y de la gobernabilidad. Desde una perspectiva económica, forma parte del debate más amplio sobre el papel del Estado y, en particular, de la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de atribuciones y de recursos entre los diferentes órdenes de gobierno. Por tanto, mediante el fortalecimiento del Federalismo se busca elevar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Ello debe traducirse a su vez en una mayor gobernabilidad.

Son muchas y de muy diversa índole las ventajas de la *descentralización fiscal*. Desde luego que la descentralización de los recursos y del poder estatal es consecuencia lógica de los esfuerzos por acercar cada vez más el gobierno a los ciudadanos. Propiciar, así, una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, que atañen a todos, y facilitar la comunicación y el flujo de información entre quien decide, quien administra y quien recibe o se beneficia. La descentralización ofrece la oportunidad para vincular de mejor manera los servicios públicos con las demandas y las preferencias locales y para construir, desde abajo, un gobierno más atento a los intereses de los ciudadanos, entre otras cosas para que se les rinda cuentas. También con la descentralización es posible potenciar los recursos propios de las regiones y las localidades y mejor adecuar los programas a las demandas y singularidades locales.

Pero la *descentralización fiscal* también tiene sus riesgos. Entre ellos, el de incrementar las desigualdades regionales, el de la pérdida de un crecimiento económico nacional estable y duradero y el del fortalecimiento de cacicazgos locales. Esto último, especialmente en las zonas de menor desarrollo relativo y de mayor desigualdad económica y social. Para que el proceso descentralizador favorezca la expansión de la economía nacional y la armonía entre las regiones y sus habitantes, se tienen que conciliar criterios de equidad interregional, eficiencia, eficacia y esfuerzo fiscal. Pero en todo caso, la descentralización debe estar orientada por el principio de subsidiariedad.

Establecidas, precisadas las tareas y las responsabilidades del Estado, se tendría que determinar en qué nivel de gobierno pueden ser mejor y más eficientemente atendidas. El principio de subsidiariedad de que hay que producir y ofrecer los bienes y los servicios públicos en el nivel de gobierno más cerca de los ciudadanos que pueda capturar plenamente los costos y los beneficios, parece ofrecer una buena guía para la acción.

Este principio, el de la subsidiariedad, se ha ido generalizando en el debate político. Introducido inicialmente en los trabajos en torno al Tratado de la Unión Europea, busca establecer en qué nivel institucional se deben atender las decisiones relacionadas con el desarrollo de las actividades de la comunidad europea. En el Tratado tan sólo se mencionan los niveles de gobierno europeo y nacionales, pero por extensión, crecientemente también se involucra a los niveles regionales y municipales.

“El principio de subsidiariedad impregna todo el Tratado de la Unión. En su artículo A afirma que el Tratado marca ‘una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa’. También se precisa en este artículo que, en dicha Unión, ‘las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos’.

"Este principio se define en el artículo 3B en el que se afirma que 'la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y de los objetivos asignados por el Tratado', por lo que 'en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembro y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado'.

Parece evidente que el principio de subsidiariedad debe imponerse dado, sobre todo, que la Comunidad ni puede ni tampoco parece conveniente que lo haga todo. En tal sentido, el tan debatido principio viene, en definitiva, a significar una garantía para la democracia, una limitación de la Administración comunitaria así como de los recursos de la Comunidad y una mejora de la competitividad. Así pues, como manifestara Delors, la subsidiariedad implica, al mismo tiempo, el derecho de cada uno de ejercer sus responsabilidades allí donde mejor pueda llevar a cabo su tarea y el deber de los poderes públicos de proporcionar a cada uno de los medios para que lleve a cabo esa tarea¹⁸

De esta manera, en un Estado federal el gobierno central asume aquellas tareas que no sólo exceden la capacidad de una persona o de una localidad para atenderlas, sino también exceden la capacidad de las entidades federativas y, también, asume aquellas tareas que entrañan proporcionar los bienes y los servicios públicos que lo son para toda la Federación y no sólo para una parte de ella (defensa, seguridad nacional, emisión de moneda, asuntos internacionales, etcétera).

Si no se establecen condiciones adecuadas en términos de apoyo institucional y de administración financiera y coordinación intergubernamental, la *descentralización fiscal* puede plantear problemas, tanto para la asignación de recursos como para el crecimiento económico equilibrado y estable. Por tanto, los resultados del proceso dependen de la capacidad para asegurar una efectiva coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, que permita conjugar de manera armónica e integral un adecuado reparto de atribuciones y responsabilidades entre las instancias de gobierno, y que a su vez sea consistente con el crecimiento económico estable y duradero y con la búsqueda de mayor eficiencia y equidad en la asignación del gasto público y su forma de financiarlo. Ello exige la adopción de medidas tendientes a incrementar la tributación –en los diferentes órdenes de gobierno– e impulsar alternativas más eficientes de movilización de recursos que permitan financiar un mayor gasto; regular el endeudamiento; perfeccionar los sistemas de transferencias intergubernamentales que eleven la eficiencia y fomenten la equidad del gasto público y la generación de recursos propios y promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos, sobre todo los municipales y los regionales o estatales en un contexto de mayor participación ciudadana y de responsabilidad política. Todo ello entraña definir con claridad las reglas conforme a las cuales los distintos órdenes de gobierno van a actuar. Estas reglas deben ser acordadas y no impuestas por el centro. Sólo así

18. Carlos F. Molina del Pozo, y Luis Ortúzar Andechaga, *Tratado de la Unión Europea*, Granada, España, 1994, pp. 15, 16, 32 y 37.

podrán adecuadamente articularse los diversos intereses y las políticas de las partes. Sólo así se trabajará con unidad.¹⁹

No hay una fórmula o modelo único de aplicación universal en materia de *descentralización fiscal*. En la práctica, ese proceso en América Latina

ha estado caracterizado por una redistribución muy asimétrica de responsabilidades, ingresos y gastos entre las distintas instancias de gobierno. Lo más común es que las entidades territoriales estén más dispuestas a recibir recursos que a aceptar nuevas responsabilidades, y en el nivel central a desprenderse de competencias que a permitir mayores grados de autonomía tributaria²⁰

Es en las áreas de actividad relacionadas con el bienestar social de la población (por ejemplo, educación, salud, vivienda, uso y aprovechamiento del agua, protección del ambiente, fomento y desarrollo rural, caminos rurales, combate a la pobreza) donde parece ser que los esfuerzos de *descentralización fiscal* pueden lograr mayor éxito. Y ello es natural. En estas actividades no parecen existir economías de escala que justifiquen el control y la ejecución de los programas por parte del gobierno central. La vigilancia y la supervisión local resulta mucho más eficaz y menos costosa por la proximidad del lugar de prestación de los servicios. Desde luego que a nivel local se dan mejores posibilidades de interacción entre la autoridad y la población. Los programas sociales pueden ajustarse y responder a las demandas locales. El costo de los servicios y bienes ofrecidos puede ser significativamente menor si el programa se ejecuta a nivel local. Todo ello, claro está, fortalece la práctica y la vida democrática.

Pero, para que todo ello sea posible, es necesaria una clara definición de las funciones que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno que buscan coordinarse en algún programa específico de carácter social. ¿Cuáles son las responsabilidades de cada uno de ellos? ¿qué es lo que va a hacer cada uno de ellos? ¿cómo se va a organizar para ello? ¿cómo se va a financiar? ¿cuál será el mecanismo de control? ¿cómo y a quién se rendirán las cuentas?

Hay pues margen para las políticas nacionales. No se está frente al principio del fin de los gobiernos de las naciones, ni de los Estados nacionales. Éstos, por el contrario, contando con el apoyo de sus pueblos y con la fuerza y solidez de sus instituciones, con la fortaleza que resulta de todo aquello que les da unidad y ata a las partes que los integran, pueden, a pesar de las enormes restricciones que la globalidad impone, aprovecharla en beneficio propio. Después de todo "... las causas externas constituyen la condición del cambio y las causas internas su base... aquéllas actúan a través de éstas"²¹ 

19. Ver, por ejemplo, CEPAL, *El pacto fiscal*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998, cap. VIII, pp. 225 en adelante, y Banco Mundial, *The State in a...*, *op.cit.*, capítulo 7, "Acercando al Estado a los ciudadanos", pp. 110 en adelante.

20. CEPAL, *op. cit.*, p. 227.

21. "A una temperatura adecuada, un huevo se transforma en pollo, pero ninguna temperatura puede transformar una piedra en pollo, porque sus bases son diferentes." Mao Tse-Tung, *Obras escogidas*, "Sobre la contradicción", Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, China, 1968, p. 336.