

430

13368

CATALOGADO



FUNCIONES DE LOS TRES NIVELES DE SECTOR PUBLICO

**(APORTES PARA UN ENFOQUE NORMATIVO
DEL FEDERALISMO FISCAL)**

JORGE MACON

**DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO AL SEMINARIO
SOBRE PROBLEMAS DEL FEDERALISMO EN ARGENTINA**

**EDICION PRELIMINAR DE CIRCULACION LIMITADA
PARA SU DISCUSION EN EL SEMINARIO**

**BUENOS AIRES
1973**

I - INTRODUCCION (x)

La cuestión del Federalismo constituye un problema que ha ocupado y continúa ocupando largas páginas de la historia argentina. Ríos de sangre corrieron durante varias décadas en el país como consecuencia del enfrentamiento de una tesis y una antítesis denominada Federalismo y Unitarismo.

Si bien hace casi un siglo que en el país no se vierte sangre por este problema, (1) la cuestión sigue suscitando disputas y es mucho el tiempo y esfuerzos que gobernantes, políticos, economistas, periodistas y representantes de entidades sindicales y empresarias dedican al tema, con una diferencia fundamental; en nuestra época ya no se oyen voces que defiendan al unitarismo pero la energía e incluso la agresividad con que a veces se manifiestan los puntos de vista federalistas, hacen suponer que existe alguna fuerza, digamos encubierta, que a pesar de no defender sus enfoques en forma pública tienen algún tipo de poder para imponerlos.

Esta diferencia entre las actitudes atribuibles a cada sector, se debe probablemente al hecho de que nuestra constitución se manifiesta expresamente federal y a pesar de que muchos autores han sostenido que el federalismo de nuestra constitución se halla limitado por otras disposiciones, como por ejemplo la posibilidad del poder central de intervenir las provincias. Nuestra Constitución sería así una solución de compromiso que en su momento permitió unificar el -

(x) Agradezco muy especialmente las observaciones del Dr. Oscar Oszlak al borrador de este trabajo que sin duda contribuyeron a mejorar su contenido en medida muy significativa.

(1) Muchos historiadores consideran que la revolución de 1852 fué la última lucha armada por este problema.

país, pero con clara tendencia al Federalismo.

Lejos de agotarse, en los últimos tiempos el impulso federalista y ^{des} Centralizador ha tendido a reafirmarse y así lo ha sostenido el Señor Presidente de la Nación recientemente en los siguientes términos:

"Nuestro sistema constitucional también consagra el principio federal; reivindicamos la defensa ardorosa de ese histórico valor.

"La deformación centralizadora enfatizada durante los últimos regímenes anticonstitucionales no ha podido desarraigar en las provincias la defensa de sus valores locales. El Poder Ejecutivo favorecerá su desarrollo.

"Pero ni los localismos han de significar obstáculos para la diligente tarea de reconstrucción, que reclama una política unificada y firme ni tampoco el proyecto nacional implicará el avasallamiento de las autonomías provinciales.

"Asimismo, con el ilustrado concurso del Congreso, consideraremos los medios más idóneos para favorecer el regionalismo que tenga en cuenta las afinidades económicas y la continuidad geográfica." (2)

a) Federalismo Fiscal

Esta continuidad que se manifiesta entre el problema que vivió nuestro país en el siglo pasado a partir de principios de la tercera década y la disputa - mucho más pacífica - que se vive en nuestros años, es en mi opinión altamente discutible. En efecto, si bien la expresión utilizada, "Federalismo", es la misma y frecuentemente cuando se discuten esos problemas en la actualidad se invocan los antecedentes del siglo pasado, el problema que se examina es parcialmente diferente.

(2) Mensaje a la Asamblea Legislativa, 25-5-73

En efecto la naturaleza del conflicto que se vivió en el siglo pasado consistió, en su matiz más destacado, en una disputa por el poder, entre Buenos Aires que quería monopolizarlo o poco menos y el interior del país que se oponía a ello, existiendo como es natural, una diversidad de grupos que presionaban en un sentido o en otro. Era pues un problema político y por consiguiente podríamos denominar lo Federalismo Político.

En nuestra época en cambio el problema que se vive, aunque de alguna manera ligado al anterior, es diferente. Actualmente se discuten problemas de desarrollo relativo, fuentes de imposición y también, aunque quizás menos, la naturaleza de los servicios que debe prestar cada nivel de Gobierno. Naturalmente es evidente que tales cuestiones son también de naturaleza política pero se refieren a problemas que se hallan en el área concretamente económica. De las cuestiones mencionadas, me ocuparé en este trabajo fundamentalmente, aunque no exclusivamente, del tercero, es decir de los servicios que presta cada nivel de Gobierno. Es por ello, que considero que puedo referirme al tema bajo examen como una cuestión de Federalismo Fiscal

b) Extensión del análisis a los municipios

En realidad desde un punto de vista fiscal y quizá también desde un punto de vista político pero en menor medida, el enfrentamiento de Federalismo y Unitarismo como dos concepciones polares de la función gubernamental, pudo haber tenido sentido en el siglo pasado pero en la actualidad es manifiestamente simplista y haría falta una definición convencional muy precisa para distinguirlos muy exactamente.

Esta definición, que quizá existía desde el punto de vista jurídico, carece de objetivo práctico tratar de intentarla, a efectos fiscales, ya que la realidad es mucho más rica en alternativas y ha supe

rado la necesidad de una distinción neta.

En efecto, existen países federales con distintos grados de independencia en las decisiones de los estados o provincias, según el mayor o menor poder que se acuerde a cada nivel de gobierno o las funciones que le corresponden, pero existen países denominados unitarios que, sin poseer el nivel medio de gobierno, tienen municipios con tanta o más independencia en las decisiones que las provincias de algunos estados federativos. Incluso otros países unitarios como Francia e Italia, han experimentado problemas ante la ausencia de un nivel medio y han creado las denominadas regiones, con lo cual - desde un punto de vista fiscal - la diferencia entre países unitarios y federales pasa a ser más bien convencional.

La complejidad del problema no se agota en este último examen y parece bastante razonable que un análisis de la cuestión, que pretenda ^{ir} suficientemente a fondo, no termine en el examen de las funciones de estados o provincias, si no que se extienda a las municipalidades que también tienen un grado determinado de independencia en las decisiones, a veces muy grande.

Es así que en un análisis fiscal como éste, sería extremadamente simplista detenerse a examinar solamente a las provincias pasando por alto a los municipios, dado que si bien ambos niveles se diferencian desde el punto de vista jurídico, desde un punto de vista fiscal la diferencia es solo de grado y de los municipios solamente se puede decir que tienen un grado menor de independencia que las provincias, aunque incluso esto último también podría ser discutible.

Es por ello que en un trabajo que se ha propuesto examinar el Federalismo, Fiscal, se ha preferido extender el análisis a los tres niveles de Gobierno, incluyendo consiguientemente las municipalidades y en lo sucesivo cuando me refiera a "Federalismo" estaré hacien

do alusión en realidad a todo un sistema de descentralización de las decisiones, en estados o provincias y municipalidades, concepción que aun al margen de la tradición y de lo que generalmente se entiende - por Federalismo, es muy conveniente para los fines que me propongo.

En realidad podría extenderse también el análisis a las denominadas en nuestro país instituciones autárquicas o descentralizadas, que también tienen un grado determinado de independencia en las decisiones pero en las que su jurisdicción en lugar de hallarse definida en forma espacial lo está en forma funcional, pero ello implicaría abarcar un campo demasiado amplio y nos proponemos restringir el examen a las descentralizaciones de tipo espacial solamente.

En resumen por Federalismo Fiscal entenderemos en este trabajo fundamentalmente un sector público con descentralización espacial de las decisiones. Sin embargo como en una medida u otra en cualquier organismo administrativo existe un grado de delegación de funciones del funcionario de nivel superior hacia su subalterno, ello podría inducir a cierta confusión con la descentralización que se opera a favor de las provincias y municipios. Ello exige, siguiendo a un autor, distinguir entre descentralización y desconcentración. De acuerdo con este autor existe descentralización cuando los cuerpos locales o regionales son independientes del poder central y tienen poder suficiente para adoptar sus propias decisiones. Como resultado de esa descentralización el poder administrativo es transferido a las autoridades locales, es decir la competencia primaria descansa sobre ellas, que no están sujetas en principio al poder de la administración central. Existe en cambio desconcentración cuando las decisiones del nivel subalterno pueden ser normalmente revocadas por el ni

vel superior. (3)

c) Enfoque normativo

La manera de enfocar el problema del Federalismo Fiscal consiste en examinarlo con propósitos normativos, es decir con el por cierto ambicioso objetivo de fundamentar ulteriores medidas de gobierno en un sentido determinado. En términos más concretos me propongo examinar el Federalismo como sistema de gobierno y observar hasta qué punto y en qué medida optimiza tal sistema en términos de bienestar.

Una tarea de este tipo implica algo así como elaborar una especie de teoría normativa del Federalismo Fiscal. Una tarea semejante excedería seguramente mis posibilidades pero afortunadamente mi propósito es bastante más modesto y se limita a tratar de incluir en la literatura económica argentina la discusión histórica a que he hecho referencia en términos de análisis económico, tratando de hallar pautas teóricas que permitan resolver sí y en qué medida la situación argentina se acerca al óptimo. Si en el análisis y discusión de este trabajo, en el propio seminario o ulteriormente se producen rectificaciones o perfeccionamientos al punto de vista que se sostiene o incluso anatemas que lo destruyan y de ello surge algo que pueda denominarse teoría del Federalismo Fiscal, podrá considerarse que ésta ha sido una tarea fructífera.

- (3) Meyer Poul-Administrative Organization - Copenhagen/1954 pp. 57 y ss.; Citado por Williams Alan-Centralization and Decentralization in Public Finance with especial reference to Central and local Government in England and Wales; incluido en Institut International de Finances Publiques - Centralisation et Decentralisation des Finances Publiques - Documentos y actas del Congreso de Estambul, Setiembre/1962 - Editado por IIFP La Haya-París-Saarbrücken 1964

d) Objeto del análisis

El hecho de que a raíz de la evolución histórica de las pautas culturales de nuestro país, se considere al Federalismo como el sistema más apropiado de gobierno aún que la propia Constitución sea un poco menos rotunda al respecto y aun cuando algunas decisiones de gobierno actúen en sentido contrario, determina que un examen de la cuestión que realmente trate de discutir cuál es el sistema de gobierno más apropiado, se halle de una manera reducida a dar una respuesta favorable a las tendencias políticas prevaletientes en la comunidad.

Tal cosa, es decir la exclusión de la posibilidad de discutir si es mejor sistema de gobierno el Unitarismo o el Federalismo, - podría ser considerado acientífico, pero como las posibilidades reales que tiene el país de volver a un régimen unitario es sumamente remota, tal examen habría sido prácticamente inútil.

Por ello he preferido aceptar la existencia del Federalismo en nuestro país como un hecho no modificable, para examinar con lente crítico en qué medida el funcionamiento efectivo del sistema es eficiente desde el punto de vista del bienestar y en qué medida no lo es, con el propósito ulterior de que tales pautas sirvan para modificar algunas de sus modalidades que no resulten eficientes sin cambiar por ello la esencia del sistema.

II - OBJETIVOS DEL FEDERALISMO

Dejar sentados los objetivos del Federalismo, que pudieran ser considerados como obvios, es sin embargo un paso necesario, en primer lugar porque así se pueden dejar sentadas las bases a las que debe responder la estructura teórica del trabajo y en segundo lugar

porque algunos de mis puntos de vista al respecto probablemente no sean compartidos, como lo sugiere una parte de la literatura que al respecto existe en el país.

a) Igualación del ingreso per cápita

Uno de los objetivos que con frecuencia se adjudica, tanto a las unidades provinciales y municipales de Gobierno, como al mismo Gobierno Central, es el de promover una igualación del ingreso - no del producto - per cápita en todo el país. Este no es evidentemente un problema fiscal, si no más bien de economía espacial, pero como se halla estrechamente vinculado con el que se examina he considerado prudente dedicarle una parte del espacio.

Núñez Miñana, por ejemplo(4) en un trabajo tendiente a revelar las condiciones óptimas de un sistema de distribución de ingresos fiscales nacionales entre provincias, considera como premisa de la cual parte en su análisis, el objetivo de igualar el ingreso per cápita.

Esta debe considerarse como una decisión política que evidentemente posee un fuerte sustento. En efecto, como podría negársele a alguna región del país la posibilidad de acceder a un nivel de ingreso per cápita igual al resto del país y al mismo tiempo ponernos del lado de los países en vías de desarrollo en sus reclamos ante los grandes países industrializados por un objetivo similar.

Sin embargo, la trascendencia de una decisión semejante exige examinarla un poco más de cerca para ver sus repercusiones y sus

(4) Núñez Miñana Horacio - Federalismo Fiscal y Política Regional, Un modelo analítico-económico, La Plata-Setiembre/Diciembre/72 pp. 323 y ss.

alcances.

En primer lugar, igualar el ingreso per cápita no es lo mismo que igualar el bienestar ya que ello exige, por lo menos, que la distribución del ingreso, no ya regional sino entre sectores sociales, sea idéntico o por lo menos parecido en todo el país. Es sabido que muchas provincias argentinas tienen una distribución de la renta bastante peor que otras y en esos casos los esfuerzos que se hagan por incrementar el ingreso per cápita a un nivel dado, digamos el nivel medio del país, pueden resultar en el fortalecimiento de los sectores de la población que ya son prósperos, dejando la mayor parte de la población en el mismo estado pauperizado en que se encuentran actualmente.

En segundo lugar, un ingreso per cápita igual, aún igualmente distribuido, no es equivalente a la igualdad de bienestar; dos regiones de igual ingreso per cápita y similar distribución pueden experimentar disímil bienestar si una está estancada y la otra está creciendo.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que la distribución de los recursos naturales en nuestro país como en cualquier otro es desigual, incluyendo como recurso natural la ubicación geográfica, de manera que en una situación evolutiva dada de las técnicas de producción, la densidad de otros recursos productivos a aplicar a cada zona para igualar el ingreso per cápita es diferente, es decir, en ciertas zonas son necesarias un número adicional mayor de unidades, digamos de capital, para obtener una unidad adicional de ingreso, con lo cual al tratar de cumplir el objetivo de igualar el ingreso per cápita en todo el país estamos suboptimizando la tasa global de crecimiento. Esta suboptimización puede ser muy importante como lo demuestran los casos de países que han decidido volcar su esfuerzo

de desarrollo en regiones ya desarrolladas, postergando las zonas más atrasadas con el objeto de que su tasa global de crecimiento sea mayor o porque frecuentemente desviar los recursos para desarrollar las regiones más atrasadas hubiese significado el estancamiento del conjunto de su economía.

Es evidente que ambas metas - la igualación del ingreso per cápita y la maximización de la tasa de crecimiento - tienen un buen grado de incompatibilidad y que de su discusión podría surgir alguna forma de compatibilización que no se propusiera igualar el ingreso per capita más que hasta cierto mínimo y que por otra parte redujera en alguna medida la tasa de crecimiento.

En resumen, lo que se puede sacar en conclusión de los párrafos precedentes es que el objetivo de igualdad del ingreso per cápita en todo el país no es tan indiscutible como parece, en vista de su incompatibilidad con la tasa de crecimiento. La misma intención, importante en economía espacial, de elegir prioridades regionales para ciertas zonas, implica la postergación de otras, postergación que puede ser tan larga que sea prácticamente equivalente a nunca.

Existe sin embargo una alternativa que no he considerado en los párrafos anteriores, donde de una manera implícita la movilidad espacial de los recursos humanos ha sido considerada nula. En efecto, una de las alternativas podría ser concentrar los recursos de capital en las zonas de mayor rendimiento, es decir donde menos densidad de capital se requiere para lograr un crecimiento del ingreso dado y promover la migración hacia esas zonas desde las que se hallan menos favorecidas por los recursos naturales.

Los procesos de migración interna no son por cierto desconocidos en nuestro país; a partir de la segunda mitad de la década de

los cuarenta, se dió un intenso proceso de migración desde diversas regiones del interior hacia la zona urbana del gran Buenos Aires, aunque no precisamente provocada por los mayores recursos naturales de la Ciudad. Es por ello que el costo de tales migraciones nos es conocido.

En efecto en un proceso de esa naturaleza - masivo como se espera que sea - hay dos clases de costos, uno de carácter económico y otro que no lo es. Entre los costos económicos podemos computar - el abandono de las viviendas y el de las instalaciones de servicios públicos conexas si las hay y la necesidad de construir nuevas, los costos de congestión en el área que recibe la migración y la reducción de las economías de escala en la zona de origen y toda la clase de costos a que ve sometida la comunidad como consecuencia de un proceso de migración masiva. Pero hay otro costo no económico según el cual los naturales de una provincia pueden resistirse a dejar de serlo para convertirse en miembros de otra, por la misma razón que, por ejemplo, los portorriqueños se resisten en convertirse en norteamericanos a pesar de que ello probablemente le reporte importantes ventajas económicas. Entre otras razones, ello ocurre porque migrar implica frecuentemente convertirse en ciudadano de segunda categoría en el nuevo domicilio.

Un proceso de migración no es de ninguna manera inimaginable, pero para proponerlo es importante medir los costos que significa.

De todas maneras, el propósito de esta parte del trabajo no consiste tanto en evaluar esos costos, como en demostrar hasta qué punto el objetivo de igualar la renta per cápita se halla sujeto a restricciones que deben ser explícitamente discutidas si se han de

adoptar decisiones racionales. (5)

b) Igualación de servicios

Pasando ahora al ámbito más específicamente fiscal, puede observarse que en él se reproduce como objetivo político la tendencia hacia la uniformización, en principio porque se considera que todos tienen derecho a un servicio per cápita similar. (6)

Estos objetivos políticos se orientan a veces hacia los servicios y a veces también hacia el sistema tributario.

Es mi opinión que la cuestión ha recibido muy poca discusión en nuestro país y en general se ha considerado una meta deseable sin medir exactamente sus consecuencias. En parte porque se considera un derecho de la población la posibilidad de acceder a iguales servicios cuando realmente su derecho debería ser poder elegir la naturaleza de los servicios que el sector público debe prestarle. En parte también porque la uniformidad se considera un sinónimo de orden y disciplina que facilita la administración, cosa obviamente cierta ya que la uniformización facilita la normalización de los procedimientos y los métodos administrativos.

El segundo punto es evidentemente válido aunque su importancia cede ante otros objetivos de política fiscal. Menos fundamento me parece que tiene el objetivo de que todos los servicios sean iguales o que cada jurisdicción tenga la posibilidad de ofrecer servicios igua-

(5) Estas cuestiones se hallan muy apropiadamente discutidas en Okun Bernard y Richardson Richard W.-Regional Income Inequality and Internal Population Migration, incluido en Friedman John and Alonso William - Regional development and planning - The Mit Press, Cambridge/1964.

(6) Ver:Arnaudo Aldo R.- Reformulación de las relaciones fiscales entre Nación y Provincias-Económica, La Plata, Mayo-Agosto de 1972, p. 160.

les, ya que la necesidad de servicios públicos - como veremos más adelante - puede ser sustancialmente diferente en naturaleza y cantidad en las distintas jurisdicciones.

Desde luego, esto no obsta a que la política fiscal se elabore de tal manera que ciertos servicios esenciales y vinculados con los objetivos nacionales se aseguren a un nivel mínimo. Por ejemplo, dada la tradición argentina al respecto, no puede imaginarse siquiera que a cada habitante del país hasta en el último rincón, no se le asegure e incluso se le obligue a recibir el servicio de enseñanza - primaria. Pero este tipo de servicios que deben asegurarse a un nivel mínimo no son más que una parte de un total de servicios que presta el sector público y aunque seguramente existen otros que reúnen las mismas condiciones, todavía existe una gama muy amplia de servicios en la cual se puede optar por algunos en lugar de otros o se puede optar por tener un servicio público o un servicio privado.

En realidad no se ve ninguna razón por la cual, ya que tenemos la mayor parte de nuestra economía - el sector privado-que actúa con entera libertad en la selección de procedimientos y en la elección de los bienes y servicios que va a ofrecer, aún dentro de un marco restrictivo creado por la política económica oficial, no se ve ninguna - razón repito, por la cual una parte del sector público no puede tener similar libertad, también dentro de marcos restrictivos establecidos por el derecho positivo. No se ve porque la transición del sector privado al sector público debe ser tan absoluta y rotunda, es decir, pasar de golpe de una diversidad casi absoluta a una uniformidad prácticamente absoluta. Es preciso no olvidar que justamente la diversidad que existe en el sector privado, es la que le permite satisfacer con mayor propiedad los deseos del consumidor que siempre tienen cierta - independencia y diferenciación.

En realidad estrictamente el objetivo mismo del régimen federal y del régimen municipal es la diferenciación. En efecto, en términos prácticos, lo que ocurre en un régimen federal e incluso en un régimen municipal que actúa en el sistema unitario de gobierno, es que existen autoridades que, dentro de cierto margen, tienen un determinado grado de independencia en las decisiones.

Si ese grado de independencia pudiera ser utilizado solamente para tomar decisiones del tipo administrativo de conducción del servicio y no para determinar la misma existencia del servicio, sus modalidades esenciales, los recursos que se le acuerden y la naturaleza y la magnitud del sistema tributario, es decir decisiones de naturaleza política, entonces el sector público podría funcionar perfectamente en una forma unitariamente centralizada e incluso sin municipalidades.

Pero desde que se deja en manos de autoridades provinciales y municipales elegidas por voto popular y que responden a intereses locales, que fácilmente pueden ser de un partido político diferente al que ejerce el gobierno nacional, la diversidad y no la uniformidad es el propósito de un sistema semejante ya que de otra manera no tendría sentido. A menos que se considere que el federalismo es una especie de legado maldito de la historia, que no tenemos más remedio que soportar y que lo que se desea es elaborar un sistema esencialmente unitario pero con pintura exterior de federalismo, lo que seguramente no es el caso.

La mejor prueba de que la diversidad y no la uniformidad de servicios es el propósito esencial del régimen federal y del régimen municipal, se puede hallar en la caracterización de los países que han optado o de alguna manera han pugnado por adoptar sin lograrlo un régimen federal de gobierno. Se verá en esa lista, que son países com-

puestos por regiones que de alguna manera se diferencian en aspectos esencialmente culturales, lo que determina que en las distintas regiones se exijan servicios públicos de diferente naturaleza o en distinta medida.

Alemania por ejemplo, es un país de dos religiones. Bélgica tiene dos religiones y dos idiomas. Canadá tiene dos idiomas y dos religiones. España tiene o al menos ha tenido varios idiomas. Las trece colonias originarias de Estados Unidos se hallaban originadas en grupos diferentes. Suiza tiene tres idiomas. La Unión Soviética tiene multitud de idiomas, religiones y razas y también Yugoslavia tiene varios.

Desde luego la lista no es exhaustiva y además, lo que es más importante, existen muchos países que han adoptado el régimen federal sin tener motivaciones similares y entre ellos probablemente se encuentre precisamente nuestro país, en el que el federalismo surgió más bien como consecuencia de la oposición política entre dos regiones.

Eso no quiere decir sin embargo, que el federalismo visto estrictamente desde el punto de vista fiscal, no pueda ser realmente útil en nuestro país a pesar de su uniformidad idiomática y religiosa.

Por ejemplo, en Tucumán seguramente es más necesaria una campaña pública para eliminar moscas que en Río Gallegos, donde pueden ser suficientes los bienes privados. es decir los insecticidas caseros para ello; es decir que existen diferenciaciones por razón de clima. Una provincia en que los matrimonios son más prolíficos tiene más necesidades de educación primaria, es decir que puede haber diferenciación por la naturaleza de las familias. Santa Cruz seguramente necesita más caminos per cápita que Tucumán, es decir que hay diferenciaciones por razón de tamaño de la jurisdicción. La Pampa probablemente requiere mucho más un servicio meteorológico que Entre Ríos, donde las llu-

vias normalmente son una preocupación menor; donde nuevamente aparece la motivación por razones de clima. La ciudad de Buenos Aires probablemente necesite destinar más fondos para combatir la contaminación ambiental; las ciudades de Mendoza y Rosario necesitan más policía de tránsito que alguna otra pequeña ciudad del interior, donde aparece la diferenciación por razón de congestión.

En el ámbito tributario en cambio parece mucho más razonable el objetivo de uniformización. No tanto para comodidad de liquidación con respecto a lo cual no deja de ser una ventaja, aunque económicamente no importante, sino para permitir algún grado de centralización de la administración tributaria donde las economías de escala son importantes.

Sin embargo, esta uniformización no puede llegar a la decisión política más importante que es la determinación de la magnitud de los recursos públicos, que por lo menos dentro de ciertos límites, debe quedar en manos de las autoridades locales, ya que si hay libertad para determinar no solamente la naturaleza de los servicios públicos sino también su volumen, esa libertad es inseparable de la capacidad y la responsabilidad consiguiente de fijar la presión tributaria.

III - MANIFESTACION DE LAS PREFERENCIAS

Este es un trabajo que se propone analizar las posibilidades de optimización del gasto público en términos de bienestar, es decir en términos de lo que la población consumidora de bienes y servicios públicos desea, lo que implica una concepción determinada de eficiencia.

Ello exige contar con un mecanismo apropiado para establecer lo que la población consumidora desea y esta parte del trabajo tiene como objetivo analizar las posibilidades de que tal mecanismo exista, que

parecen ser menos relevantes de los que pudiera creerse.

Se trata de problemas conocidos en análisis económico del sector público, de manera que los examinaré someramente antes de dar mi punto de vista al respecto.

La idea implícita en los párrafos anteriores, de que las prestaciones del sector público se sometan a las decisiones de la población se halla basada en la noción del eficiente funcionamiento del mercado sobre la base de la soberanía del consumidor en economía privada. Aunque hay bastante que decir acerca de la soberanía del consumidor acordada por el aparato publicitario, acerca de formaciones monopolísticas, acerca de la ausencia de aceptables mercados en países subdesarrollados, acerca de economías externas, acerca de la ausencia de toda noción de distribución de la renta, etc. Se considera que en principio y con tales salvedades la economía de mercado sobre la base de la soberanía del consumidor es eficiente a nivel óptimo.

El simil que inmediatamente se presenta para el caso de la economía pública es el voto en el mecanismo político, que también indicaría la decisión de los consumidores de servicios públicos de que se produzcan determinados servicios y no otros.

La pregunta que surge inmediatamente es si el mecanismo del voto político es tan eficiente como el mecanismo del voto del dinero en el mercado y las objeciones que se presentan son varias, de las cuales mencionaré algunas para abreviar.

a) Los mecanismos de decisiones en bienes privados y públicos

En primer lugar la decisión que tiene que afrontar el consumidor es clara, digamos en ausencia del aparato publicitario. Dispone de una cantidad determinada de ingreso y debe asignarla prioritariamente a los distintos bienes de consumo que desea o alternativamente a con-

sumo futuro. En tales circunstancias tiene que apreciar la medida en que desea el bien por encima del precio que le cuesta, para decidirse a adquirirlo o no y así efectúa una decisión racional y compatible con la limitación de los bienes disponibles.

En cambio con respecto a la economía pública, salvo en los casos relativamente menos numerosos en los que ésta adopta precios o procedimientos similares para su financiación, pueden ocurrir dos cosas. En primer lugar puede ocurrir que el consumidor tenga que pagar por el servicio, en cuyo caso se inclinará a ocultar sus preferencias por este servicio, porque sabe que dadas las características de éste no puede ser excluido de su uso. Un ejemplo de este caso son los servicios sanitarios de cloacas, con respecto a las cuales muchos contribuyentes individuales sabiendo que éstas pasarán frente a su casa se guardarán de manifestar su preferencia por este servicio ya que de todas maneras lo podrán utilizar cuando la línea pase por su casa y es por eso que los sistemas de tributación exigen en ese caso que, aún cuando no se haga uso del servicio, éste debe ser pagado cuando se encuentra a disposición.

Si por el contrario el consumidor del servicio no debe pagar por él, se inclinará a exagerar su preferencia por el servicio. Un ejemplo es el servicio de policía de seguridad que siendo pagado por toda la comunidad, no es pagado particularmente por nadie, por lo que cada uno de los habitantes se inclina a exigir cantidades de servicio de policía de seguridad mucho mayores de las que pediría si tuviera que pagarla.

Todo esto es así, si suponemos motivaciones puramente egoístas en las personas. Pero esto no es evidentemente cierto en todos los casos, porque las personas actúan frecuentemente por motivos altruistas y hay mucha gente que está dispuesta a pagar para que exista un servi

cio de justicia aunque nunca lo utilice y solamente por saber que vive en una sociedad donde impera el derecho.

Otra objeción al voto político como método de expresión de las preferencias, frente al voto de los pesos en el mercado, es su falta de su tileza. En efecto mientras en el mercado la adquisición de determinados bienes adjudica un número de votos - pesos - a los distintos productos en proporción a las preferencias del consumidor, en el ámbito del sec- tor público se adjudica un solo voto a todo un "paquete" de servicios públicos, incluidos en un programa de gobierno. Esto último implica que dentro del "paquete" habrá probablemente una mayoría de servicios que se prefieran, otro grupo hacia los cuales se es indiferente y otro grupo que disgusta, todos en distinta magnitud pero a los cuales se les asigna simplemente un voto sin posibilidades de hacer distinciones en torno a prioridades y sin siquiera poder rechazar los servicios que dis- gustan o por los cuales no se tiene interés.

Sin embargo con sus imperfecciones o sin ellas el sistema del voto político es un mecanismo decisorio y si todo el sistema funciona accepta- blemente bien, es probable que la oferta, es decir la elaboración de los programas de gobierno trate de conformar a la mayor parte de los - consumidores. (7)

b) Paradoja de Arrow

Otro de los inconvenientes citables del sistema de decisiones a través del voto político es la famosa paradoja de Arrow (8), según la

(7) Para una ampliación de estos aspectos ver Musgrave Richard A. Teoría de la Hacienda Pública. Aguilar-Madrid/1968 p.10 y ss. y 120 y ss. También del mismo autor Provisión for Social Goods-Incluido en Public Economics-Documentos y actas del Congreso de Biarritz de la International Economic Association. Editado por Margolis J. y Guitton H. MacMillan, Londres/1969.

(8) Arrow Kenneth J. Social Choice and Individual Values-Wiley, New York 1966, p. 1 y ss.

cual las decisiones colectivas son necesariamente inconsistentes cuando las opciones son más de dos.

Supongamos por ejemplo que tenemos tres programas alternativos de gobierno para obtener un fin determinado y que denominamos a esos programas A,B,C. Supongamos también que tenemos un electorado compuesto de tres electores que deben decidir cuál de los tres programas es preferible y que denominamos a esos electores I,II,III. Supongamos que el elector I prefiere el programa A al programa B y el programa B al programa C y consiguientemente el programa A al programa C, es decir que su orden de preferencia es A,B,C. El orden de preferencia de los restantes electores es diferente.

A continuación expreso en columnas y líneas el orden de preferencia de cada una de los electores por los distintos programas que significa que prefieren el primero al segundo, el segundo al tercero y por transitividad el primero al tercero:

| | | | |
|-----|---|---|---|
| I | A | B | C |
| II | B | C | A |
| III | C | A | B |

Si se examina ese pequeño cuadro, se verá que dos electores prefieren A a B, otros dos, B a C y otros dos, C a A, mientras las preferencias inversas tienen un solo voto. Como puede verse la decisión de la mayoría es inconsistente puesto que tiene mayoría la preferencia de A sobre B, tiene mayoría la preferencia de B sobre C, lo cual es equivalente por transitividad a que también tiene mayoría la preferencia de A sobre C. Pero también tiene mayoría la preferencia de C sobre A, lo cual contradice todos los resultados anteriores.

c) Los mecanismos efectivos

Esta serie de problemas inherentes a la eficiencia del mecanismo del voto político, cuestionamientos que a su vez son cuestionables, tiene el propósito de reconocer que el mecanismo a que se alude no es por cierto perfecto. Pero tampoco el mecanismo de decisiones de la economía privada es perfecto, ya que para que lo sea se exige una serie de requisitos que rara vez se cumplen y por otra parte los consumidores están sujetos a una serie tan importante de estímulos exteriores que hacen bastante limitada la idea de la soberanía del consumidor. En resumen, tanto uno como otro mecanismo de decisión tiene severas imperfecciones y una buena política, en ambos casos es tratar de mejorarlos.

Sin embargo aunque se llegara a la difícil conclusión de que aún en la imperfección, el mecanismo político lo es más que el del mercado, eso no significaría que no exista una manifestación de preferencias en lo que se refiere a los servicios del sector público, éstas existen y en medidas suficientes como para servir de orientación en las decisiones de los funcionarios electivos o de carrera.

En efecto, el político convertido en estadista que conoce su oficio, tomará sus decisiones en buena medida influenciado por sus electores y las manifestaciones de éstos le llegarán no solamente a través del voto ocasional, sino también del contacto de los miembros de su partido con los electores individuales, a través de los planteamientos de problemas que le efectuarán los dirigentes de entidades de bien público; a través de la prensa oral y escrita y en fin, a través de todos los medios de que normalmente dispone un gobernante para conocer las preferencias de sus gobernados, inclusive su experiencia política y personal anterior.

No hay duda de que muchas veces se equivocan, pero esta circunstancia no hace al hecho fundamental, que era mi propósito señalar, de

que existe un mecanismo de manifestación de las preferencias tan imperfecto como se quiera, que permite a los gobernantes conocer qué es lo que quieren sus gobernados.

IV - DESCENTRALIZACION DE LAS DECISIONES

He señalado más arriba - y espero que también demostrado - que la diversidad en los servicios y no su uniformidad es el objetivo del federalismo, salvo el caso de algunos servicios esenciales que hacen a objetivos nacionales indiscutidos que, o deberían ser nacionales o de lo contrario debería acordarse asistencia financiera a las provincias para que los presten en un nivel convenido en todo el país.

Pero la respuesta que es preciso dar, no es en que consiste la naturaleza del federalismo o en general la descentralización de las decisiones en las funciones del sector público si no si este hecho, es decir la diversidad, es eficiente o no.

a) Eficiencia de la descentralización

Si examinamos la economía de mercado, al menos tal como se presenta en teoría, podrá verse que gran parte de sus méritos como sistema eficiente, radica en su capacidad para adaptarse a los requerimientos del consumidor. Es decir, en otros términos el sistema puede producir todos los bienes que el consumidor requiera y en las cantidades que se requieran, de acuerdo con un procedimiento de manifestación de las preferencias expresadas a través de los "votos" de los consumidores al solicitar los distintos artículos, y que se refleja en la llamada curva de demanda. Es decir que en la economía privada, la diversidad atendiendo a las exigencias de los consumidores es una de las principales bases de la eficiencia.

De ello se sigue inmediatamente que si el sector público, como pro

ductor de bienes y servicios obtiene una manera de diversificar los servicios que presta de acuerdo con los requerimientos de los consumidores, este sistema debería ser más eficiente que otro que preste los servicios en forma uniforme. Es decir, que un régimen de gobierno descentralizado en provincias o estados y en municipalidades es más eficiente que uno centralizado.

Por supuesto dados los inconvenientes en la manifestación de las preferencias a que se ha aludido más arriba, la solución no puede ser óptima si no "Segunda Mejor" en el sentido de que es una aproximación al óptimo, mayor o menor según el caso, pero siempre es mayor que la del estado centralizado.

Para tener una idea de la manera en que trabaja un sistema descentralizado en la diferenciación de los servicios que son así más eficientes en la satisfacción del bienestar, podríamos recurrir al siempre útil método de los ejemplos.

Supongamos un pequeño país dividido convencionalmente en dos zonas, a las que se denominarán A y B. Supongamos que es un país totalmente unitario, incluso sin nivel municipal y en el cual por consiguiente todos los servicios se hallan centralizados en el estado nacional. Supongamos también que la zona A tiene una costa sobre el mar con una magnífica playa, mientras que la zona B es interior.

Con tales antecedentes, el gobierno nacional decide instalar un servicio de información y atención a los turistas para incentivar la visita de turistas extranjeros. Este servicio beneficia particularmente al comercio de la zona A al proveerle clientela en condiciones de pagar precios altos, beneficio que no se extiende a nadie de la zona B.

Imaginemos ahora que los habitantes de la zona B consideran no prioritario el establecimiento del servicio de información turística,

no porque lo consideren totalmente indeseable, ya que ellos reciben también sus beneficios a través de la balanza de pagos. Lo que ocurre es que estando ausente para ellos el beneficio que recibe el comercio, entienden que no se justifica el costo del servicio de informaciones.

Ellos piensan, por ejemplo, que los fondos a utilizar en ese servicio deberían ser más bien usados para establecer un servicio permanente para combatir la Vinchuca, ya que el mal de Chagas es endémico en la región o de lo contrario creen que simplemente no debería hacerse nada y rebajarse en cambio los impuestos dejando libre una suma adicional para el consumo de bienes privados.

En tales circunstancias triunfará el punto de vista de la zona de mayor población, si es que el problema se disputa en una campaña política, o se decidirá a favor de la zona que más pueda influir de una manera u otra en el ánimo de quien tenga que adoptar la decisión.

Si triunfa la zona A, la zona B deberá aportar parte del costo fiscal mientras verá postergados sus propósitos de combatir el mal de Chagas o de consumir más bienes privados, mientras recibe un beneficio a través de la balanza de pagos que considera insuficiente frente a cualquiera de los dos objetivos que persiga, en cambio, si triunfa la zona B, la zona A no recibirá el beneficio de la balanza de pagos y su comercio resultará relativamente deprimido en relación con lo que podría haber sido si se hubiese instalado el servicio de informaciones turísticas, en una medida tal que compensa con exceso el eventual costo del servicio. Es decir, ambas zonas se hallarán en una posición subóptima.

En cambio si - para ese tipo de servicio - existiese un organismo fiscal con independencia en las decisiones en cada una de las zonas, la zona A, tendría su servicio de informaciones turísticas, reci



biría sus beneficios a través de la balanza de pagos y de la mejora de su comercio y soportaría integralmente su costo fiscal, lo que también es necesario de acuerdo con la teoría económica para que se optimice. Desde luego transferiría también parte de los beneficios hacia la zona B, a través de los beneficios que ésta recibiría de la balanza de pagos, tema que analizaremos con mayor cuidado más adelante. A su vez la zona B, tendría su servicio anti-vinchuca o su mayor consumo privado y también soportaría integralmente su costo - fiscal o privado - como es necesario para que optimice.

B) Modelo Tiebout-Margolis

Existe un modelo teórico de naturaleza positiva que, sin adaptarse al punto de vista que vengo sosteniendo, subraya muy acentuadamente las características de este último. Se trata del modelo Tiebout-Margolis muy discutido y desarrollado en los últimos años. (9)

El modelo Tiebout-Margolis trata de aplicar a la economía pública los principios de la economía de mercado, con la diferencia de que la ductilidad para cambiar la naturaleza y la cantidad de los productos no se halla, en el caso del sector público, del lado de la oferta.

En efecto, dado que el sistema de producción de servicios del sector público es más o menos rígido, la cuestión se puede resolver existiendo un número determinado de unidades distribuidas territorialmente, cada una de las cuales produce diferentes combinaciones de servi-

- (9) Tiebout Charles M.- A Pure Theory of Local Expenditures- Journal of Political Economy, Octubre/1956, pp. 416 y ss; Tiebout Charles M.- An Economic Theory of Fiscal Decentralization-incluido en National Bureau of Economic Research, Public Finances: Needs, Sources, and Utilization-Princeton University Press, Princeton/1961, pp. 79 y ss; Margolis Julius-The Demand for Urban Public Services, incluida en Perloff Harvey S. and Wingo Lowdon-Issues in Public Economics John Hopkins, Baltimore/1968, pp. 548 y ss.

cios públicos, mientras los demandantes eligen para vivir el distrito que produce servicios más de acuerdo con sus preferencias.

A cada jurisdicción le interesa proveer una combinación de servicios que sea capaz de atraer al mayor número posible de habitantes, porque con ello obtendrá más materia imponible para aumentar el volumen de sus servicios y obtener así economías de escala, para así brindar servicios más baratos, obtener nuevos habitantes y así sucesivamente ir creciendo de una forma bastante similar a las grandes empresas. Los distritos que no ofrecieran una combinación de servicios aceptables para un número suficiente de habitantes, irían paulatinamente incurriendo en deseconomías de escala perdiendo así más habitantes hasta finalmente desaparecer.

De acuerdo con ese modelo, que se ha dado en denominar de "voto con los piés", el sector público se convertiría - al menos al nivel provincial y municipal - en un gran sistema competitivo, en el cual cada unidad productiva trataría de ofrecer el producto - servicio público - más de acuerdo con los deseos de los clientes - habitantes - y al menor costo posible para los que lo pagan - contribuyentes - con lo que puede presumirse que la vocación de servicio hacia la comunidad de las autoridades mejoraría apreciablemente, lo mismo que la calidad y el costo de los servicios. En tales circunstancias, no es demasiado fantástico imaginarse a los municipios haciendo propaganda - por los diarios, radio y televisión, acerca de las virtudes de los servicios que ofrecen.

El modelo sin embargo con todo lo tentador que parece, ha merecido diversas objeciones.

Samuelson por ejemplo señala (10) que es muy difícil imaginarse

(10) Samuelson Paul A.- Aspects of Public Expenditure Theories- The Collected Scientific Papers of- MIT Cambridge/1966- Volumen II pp. 1233 y ss.

una comunidad moderna que se agrupe en distintos distritos orientados por sus diferentes necesidades o preferencias con respecto a los servicios del municipio. Los matrimonios mayores por ejemplo, deberían vivir en un distrito distinto de los matrimonios jóvenes, separados por sus diferentes necesidades de educación y por otra parte es muy probable que a la gente le guste más la heterogeneidad que la homogeneidad.

Otra de las objeciones que pueden señalarse al respecto, es que exige una movilidad prácticamente perfecta de la población con respecto a sus necesidades de servicios públicos, aspecto cuyo realismo es bastante discutible.

No es el propósito de este trabajo sin embargo exponer el modelo Tiebout-Margolis (11) no obstante lo cual he considerado oportuno destacar la existencia de este modelo positivo, para ilustrar los propósitos normativos de este trabajo, señalando la importancia que asigna la teoría económica a la diferenciación de servicios en los distintos distritos con propósitos de aproximación al óptimo, concepto en torno al cual gira básicamente esta parte del trabajo.

c) Opiniones

Varios autores parecen apoyar este enfoque acerca de la mayor eficiencia relativa del sector público descentralizado.

Due por ejemplo sostiene que desde el punto de vista de la eficiencia operativa y de la economía de los costos unitarios, existe en

(11) Quien se halle interesado en un resumen de las largas discusiones académicas que ha suscitado el aludido modelo puede ver: Vardy David A.- Population Mobility and Efficiency in the Provision of Regional Public Goods- Documento presentado al congreso de Nueva York/1972 del Institut de Finances Publiques (Versión mimeográfica a ser publicada por el Institut en el curso de 1973).-

muchos casos ventaja en operar un servicio en gran magnitud, con el propósito de obtener las denominadas economías de escala. Sin embargo, tal criterio no es apropiado a todos los servicios, ya que en muchos de ellos las economías de escalas son tan pequeñas, que no alcanzan a compensar el incremento de los costos burocráticos que implica toda entidad administrativa de gran magnitud. Existen multitud de servicios en estas condiciones que consecuentemente resultan más económicos operados en pequeña escala y con gobierno local. (12)

Eckstein señala que las administraciones locales, por lo común son menos dispendiosas en sus gastos que los gobiernos de nivel superior o por lo menos puede esperarse que ocurra tal cosa, como consecuencia de la forma en que se perfeccionan las decisiones en uno y otro nivel.

En efecto, los expertos que manejan la política presupuestaria a nivel superior, operan con magnitudes totales de presupuesto notablemente superiores a los municipios. En consecuencia, la decisión de realizar o no un gasto de un determinado volumen es mucho menos trascendente en los niveles superiores, donde basta una pequeña presión moral de un sector interesado o simplemente una opinión vertida en el momento oportuno, para que una partida se incluya en el presupuesto. En cambio, el mismo gasto enfrentado con una decisión a nivel de política presupuestaria municipal, representa una magnitud superior con respecto al total del presupuesto y consiguientemente un mayor esfuerzo financiero, siendo razonable esperar que la decisión de efectuar o no el gasto sea mucho más meditada y discutida. (13)

(12) Due John - Análisis Económicos de los Impuestos - El Ateneo, Buenos Aires/1961. p. 396.-

(13) Eckstein Otto - Public Finance-Prentice Hall, Englewood Cliffs/1964, p. 34 (hay traducción española).-

Johansen indica que de la misma manera que el régimen municipal puede evitar que se realice un gasto innecesario, también puede determinar que se realice efectivamente uno que sea realmente necesario dado que las decisiones son adoptadas precisamente por aquellos que sienten o por lo menos que observan las necesidades, el conocimiento de las condiciones locales y las verdades alternativas para elegir la solución de menor costo para un determinado problema-siempre que éste no sea demasiado técnico - son mucho mayores. (14)

Musgrave sostiene que un caso de estructura fiscal multi-unitaria surge del hecho de que las preferencias individuales difieren. Se sigue de la naturaleza de los bienes sociales que los servicios son consumidos en volúmenes relativamente iguales por los miembros del grupo beneficiado. Desde que el costo es compartido por los miembros, es de interés de cada individuo asociarse con otros cuyas preferencias por bienes sociales son similares a las suyas. Así gente con alta preferencia por servicios públicos puede reunirse en un área determinada (un suburbio por ejemplo) mientras que gente con baja preferencia puede reunirse en otro. En la medida en que ello es posible, la provisión de necesidades sociales puede estar sujeta a un mecanismo de "cuasi mercado" y la existencia de unidades fiscales múltiples puede nuevamente probar ser ventajosa por virtud de ser eficiente. (15)

Burkhead y Miner, luego de indicar que para las ramas estabilización y distribución - obvia referencia a la ya clásica división en

(14) Johansen Leif. - Public Economics - Rand Mc Nally, Chicago/1965 pp. 344 y ss. (Hay traducción española)

(15) Musgrave Richard A. - Essays in Fiscal Federalism (Introduction) Brookings, Washington D.C./1965.-

ramas presupuestarias de Musgrave - es más eficaz un estado unitario señala que, la racionalidad económica de un sistema federal reside en la rama asignación de recursos porque las preferencias y costos de los bienes públicos diferirán menos entre los ciudadanos de áreas geográficas especiales que entre la población como un todo. Por ello un sistema federal será más eficiente en la optimización de los modelos de preferencia que un sistema unitario, en el que las diferencias geográficas en la actitud frente a bienes públicos y privados presumiblemente serían anuladas. (16)

d) Conclusiones

Lo indicado en este punto tiende a demostrar que es preferible prestar los servicios públicos en el segundo o en el tercer nivel del sector público, incluso puede deducirse que - como se ha sostenido - cuando más pequeña sea la magnitud del distrito más posibilidades de diferenciación habrá y consiguientemente la aproximación al óptimo será mayor. (17)

Esta es en efecto la conclusión a que se arriba por vía estrictamente lógica, no obstante lo cual en las próximas páginas se verá en que sentido y con que alcances existen limitaciones a ésta, digamos, atomización del sector público.

De todas maneras la conclusión de esta parte que queda firme es que, salvo las limitaciones que se mencionarán es eficiente que los servicios de sector públicos sean prestados en régimen descentralizado territorialmente por las deseables consecuencias de diversidad en

(16) Burkhead Jesse and Miner Jerry-Public Expenditure- Aldine, Chicago/1971 pp. 267 y ss.

(17) Rothemberg Jerome-Local decentralization and the theory of optimal government-incluido en The analysis of Public out-put Julius Margolis (ed) Columbia University Press New York/1970 (conference of Universities and National Bureau of Economic Research. pp. 31 y 55.-