

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS EN EL PROBLEMA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

**M.^a CARMEN GALLASTEGUI
INMACULADA GALLASTEGUI**

Departamentos de Teoría Económica y
Econometría e Instituto de Economía Pública
Universidad del País Vasco-E.H.U.

Palabras clave: Instituciones del sector público, descentralización.
Nº de clasificación JEL: H7, H71, H77, H83.

0. INTRODUCCIÓN

Conocer cual es el diseño del sector público que garantice que sus actuaciones sean lo más eficaces es, sin duda, una cuestión sugerente y relevante. Argumentar que la Teoría Económica tiene algo que decir acerca de cómo debe ser este diseño no es, en principio, complicado.

Sin embargo, existe una opinión ampliamente generalizada de que la teoría se ocupa fundamentalmente de otro tipo de cuestiones. Por lo tanto, nuestro primer objetivo será el de tratar de convencer al lector poco creyente de que el problema del diseño del sector público es una cuestión abordada, y con éxito, por los teóricos de la economía. A este fin, se procederá a una revisión ordenada, aunque breve, de las bases teóricas que se han establecido para el tratamiento de esta cuestión, así como de los instrumentos desarrollados con el fin de arrojar luz sobre los problemas subyacentes.

Una forma útil y fructífera de abordar teóricamente el diseño del sector público es tratar de establecer las condiciones óptimas que éste debiera reunir. Disponer de un prototipo deseable permite definir con claridad las limitaciones existentes en una situación dada, a la vez que establece el margen de maniobra existente para lograr el mayor acercamiento posible a la situación óptima. Caracterizar el

sistema ideal es, por lo tanto, un primer paso a dar. No obstante, no es este el único paso. Desafortunadamente, en pocas ocasiones es posible poner en práctica de manera inmediata lo caracterizado como óptimo. Por el contrario, existen, prácticamente siempre, condicionamientos de partida que imposibilitan este logro y es preciso plantearse, en un mundo de óptimo subsidiario, cuál es el mejor diseño posible dadas las limitaciones existentes.

Para poder responder a la cuestión de cuál es el sistema ideal es preciso tomar en consideración por lo menos todas las ideas que se mencionan en este trabajo. Pero además es preciso saber cuál es el problema concreto de diseño que se desea resolver. No es lo mismo diseñar el sistema ideal de relaciones institucionales entre el nivel de Gobierno Central y los Gobiernos autónomos que el diseño de la relación entre las instituciones competentes dentro de una Comunidad Autónoma.

Las cuestiones de tamaño de mercado, heterogeneidad de preferencias y asimetrías informacionales, que constituyen los elementos básicos de problemas de la clase que estamos considerando, pueden presentar características muy distintas según cuál sea el caso concreto que se pretende estudiar. Dado que el análisis de situaciones específicas (que ha sido objeto de otros trabajos) (1) desborda el ámbito de este trabajo, no se

discuten aquí las cuestiones, ciertamente centrales, de si es o no disponible en determinadas circunstancias la puesta en práctica de un diseño óptimo y, en caso de respuesta negativa, cuál es la situación de óptimo subsidiario que se puede alcanzar. Creemos, sin embargo, que las ideas aquí recogidas permiten identificar los elementos básicos que cualquier análisis de esta clase debe considerar y adelantar resultados parciales relativos a situaciones comunes en problemas de descentralización.

Antes de mencionar cuál es la forma en que se ha organizado este trabajo, conviene referirse a una cuestión preliminar.

Cuando un economista pretende analizar el funcionamiento y diseño del sector público lo hace atribuyéndole dos objetivos claros: un objetivo de eficiencia y un objetivo de equidad.

La atribución de estos dos objetivos no requiere excesiva justificación. Tratar de conseguir resultados «eficientes» puede parecer un objetivo excesivamente maximalista y, sin embargo, es la única manera de estar seguros de que no se está desaprovechando ningún margen de mejora en el bienestar de los ciudadanos de una sociedad o economía; el objetivo de eficiencia es por tanto un requisito mínimo que un estado económico debe satisfacer para poder ser considerado como satisfactorio.

El objetivo de equidad, por otro lado, tiene una explicación básica en el hecho de que los resultados previsibles del funcionamiento de los mercados no tienen por qué corresponder con los juicios éticos de la sociedad acerca de la distribución de renta ideal. Decir que sólo son deseables o satisfactorios los estados eficientes significa que todos los eficientes sean deseables y es precisa una intervención gubernamental para poder conseguir distribuciones de recursos éticamente deseables.

La justificación de la existencia del sector público desde el punto de vista económico se encuentra, por tanto, en el logro de resultados «mejores» que los

(1) M.^a C e I. Gallastegui: «Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos». Sociedad de Estudios Vascos. 1986.

que el sistema de mercado aisladamente puede conseguir, bien debido a imperfecciones o bien debido a razones intrínsecas, como ocurre en el caso del criterio de equidad.

Hay un tercer objetivo, el objetivo de estabilización, que también aparece como objetivo de satisfacer por el sector público. Los tres objetivos mencionados no son, sin embargo, de naturaleza idéntica. Los dos primeros están íntimamente ligados al problema de cómo asignar recursos económicos a distintos fines, mientras que el tercer objetivo, el de estabilización, encuentra su justificación en el área de la «ocupación» de los recursos más que en el de la asignación. Esta diferencia justifica la división realizada entre las ideas incluidas en las distintas secciones de este trabajo, que están estructuradas de la siguiente forma.

En primer lugar (Sección 1) se analizan los factores más importantes que avanzaron inicialmente por autores como G. Stigler (1957) y W.E. Oates (1972) y que han constituido la base teórica ampliamente utilizada en los diseños institucionales de corte federal.

Como es habitual en los desarrollos teóricos, posteriores trabajos trataron de explicitar los supuestos implícitos acerca de la estructura informacional y de la heterogeneidad en las preferencias de los individuos de distintas regiones o países. Como quedará claro en esta misma sección 1, algunas de las conclusiones avanzadas por W.E. Oates y recogidas en lo que se ha venido en llamar «Teorema de la descentralización» se justifican única y exclusivamente debido a ciertos supuestos de partida cuya validez puede ser discutida.

Justificada la descentralización de la actividad pública, existen razones que justifican la necesidad de descentralizar el ingreso. El apartado 2 se ocupa de este tema.

La sección 3 resume las ideas básicas que aparecen en los modelos dedicados a analizar la posible descentralización de las políticas de estabilización que pretenden incidir en la ocupación de los recursos.

Por otro lado, y de una manera paralela, se han producido avances

teóricos recientes en la «teoría de la descentralización de organizaciones» y en la teoría de las relaciones «Principal-Agente». Estos dos desarrollos muy recientes y debidos a autores como B. Holstrom, S. Ross, R. Myerson, O. Hart, entre otros, se plantean el problema del grado óptimo de descentralización en un contexto de óptimo subsidiario y poniendo un especial énfasis en los problemas de información y de coherencia de las preferencias.

Las proposiciones y teoremas de esta teorías no han alcanzado todavía una difusión adecuada a pesar de ser tremendamente prometedores y clarificadores. La asimilación de los mismos y su aplicación general a los problemas del diseño del sector público no han producido aún todos sus frutos pero no hay duda de que es preciso tenerlos en cuenta en un análisis como el que nos ocupa. El resumen de los puntos más importantes de estos desarrollos es el objetivo de la sección 4.

1. PRIMEROS DESARROLLOS EN LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

La justificación pionera de la existencia de estratos de Gobierno a distintos niveles, con capacidad de gasto y de recaudación, se basa en dos principios básicos que fueron recogidos por G. Stigler en 1957.

El primer principio es un argumento básico ampliamente difundido. El principio establece que un Gobierno representativo ejercerá mejor su función cuanto más cercano esté a sus lectores o representados.

El segundo principio se refiere a la existencia de individuos heterogéneos y al derecho que les asiste para demandar combinaciones de bienes públicos y de impuestos distintos.

Mientras que el primer principio puede abarcar, y de hecho abarca, consideraciones que salen fuera del marco de la teoría económica, el segundo es sin duda una aplicación de las ideas que justifican la intervención gubernamental y la existencia por tanto de un sector público. Si una de las justificaciones para la existencia de bienes de consumo no rival y cuya exclusión es imposible y si además se

reconoce la existencia de diversidad, tanto en los gustos como en las condiciones presupuestarias individuales, no es de extrañar que se justifique la necesidad de la existencia de niveles de Gobierno distintos o un sector público con cierto grado de descentralización.

La regla de actuación o diseño institucional que Stigler derivó, amparándose en estos principios, es bien conocida:

«Es preciso asignar funciones presupuestarias a aquel nivel de Gobierno que pueda garantizar la consecución del objetivo de eficacia y del de una apropiada distribución de la renta».

Una aplicación práctica de esta regla de actuación que era ya casi un lugar común se concreta en una organización del sector público en el que el objetivo de «distribución» y por lo tanto, los instrumentos medios para conseguirlo, están en manos del Gobierno Central permitiendo que los Gobiernos regionales se ocupen de las tareas de asignación del gasto público.

El problema fundamental de esta regla de acción, amén de su imprecisión (sólo establece una pauta mínima dejando sin solucionar muchos problemas), es que descansa en dos supuestos implícitos cruciales. La regla de actuación que dicotomiza las funciones de asignación y de distribución asignando cada una de ellas a un estrato diferente del sector público se basa en el hecho de que no existen problemas de información ni existen problemas de incentivos en el comportamiento de los agentes públicos. La relajación de estos supuestos conduce a conclusiones teóricas mucho más matizadas.

Los dos principios básicos de Stigler fueron reformulados en 1972 por Oates en su ya clásico trabajo sobre federalismo fiscal. La reformulación se concretó por un lado en el principio de «Correspondencia perfecta» y por otro en el «Teorema de la descentralización», que ponen de relieve otros elementos básicos como la asimetría informacional y la posible existencia de efectos externos en el consumo de bienes públicos.

El principio de «correspondencia perfecta» ha constituido una guía muy útil para el diseño del sector público, y se

basa en el reconocimiento de que los bienes provistos por el Gobierno no son todos de naturaleza «pública pura» en terminología de P. Samuelson. Además de existir «bienes públicos locales» para los que la no-rivalidad y la no exclusión se aplica a un subconjunto de ciudadanos de la población total. Si la educación, los servicios sanitarios, la red de saneamiento, el alumbrado público, etc. son bienes cuya naturaleza pública está limitada a los individuos residentes en una determinada jurisdicción, la eficiencia exige que exista una «correspondencia perfecta» entre «jurisdicciones» o estratos del sector público y los conjuntos de individuos afectados por los beneficios de estos bienes. Se justifica así la necesidad de diseñar un sistema del Gobierno en el que existan distintos *niveles* y en el que la actuación por medio del presupuesto sea descentralizada.

En términos prácticos podríamos decir a modo de ilustración que si los beneficios de un bien de provisión pública, como la educación superior, recae fundamentalmente en los habitantes de los tres Territorios Históricos, el nivel adecuado de Gobierno responsable de esta provisión es de la Comunidad Autónoma, mientras que si la red de carreteras tiene como beneficiarios más directos a los residentes en uno de los Territorios Históricos el principio de correspondencia exigiría la existencia de un nivel del sector público de ámbito menor al de la Comunidad Autónoma.

Este principio de correspondencia perfecta que está en la base del «Teorema de la descentralización» es el que explica la división de funciones que existe en los estados organizados de manera federal en los que la distribución de la renta, las políticas de estabilización (fundamentalmente la Monetaria y la Fiscal), la defensa nacional, se asigna al Gobierno Central distribuyéndose, el resto de las competencias de provisión de bienes públicos, a los niveles de Gobierno que «corresponda» en función de quiénes son los beneficiarios de los mismos y aquéllos que soportan sus «costes de provisión».

Si el sector público se diseña siguiendo el principio de correspondencia perfecta existirán jurisdicciones (y por lo tanto niveles de Gobierno) de tamaño inferior al de la población total de un país. Y esto

debe ser así porque la heterogeneidad individual, en general, exigirá que las provisiones de bienes no sean homogéneas.

Fijémonos en que esta conclusión descansa en dos pilares básicos: por un lado la heterogeneidad entre individuos y por otro en la naturaleza «local» de ciertos bienes públicos. La heterogeneidad por sí sola no es suficiente para justificar la existencia de distintos niveles de Gobierno pues si los bienes provistos por el Gobierno Central fueran «bienes públicos puros» en un mundo de información perfecta la condición de provisión eficiente no nos dice nada acerca de la necesidad de una descentralización. Es la naturaleza «local» la que introduce junto con la heterogeneidad la exigencia de «diversificación», diversificación a la que es muy difícil de atender desde un Gobierno Central en cuanto nos alejemos mínimamente del contexto de información perfecta. Si el Gobierno Central pudiera satisfacer esta necesidad de «diversificación» tampoco habría, claro está, ninguna necesidad de descentralizar el sector público, lo que pone de manifiesto el hecho, ampliamente reconocido, de que el «teorema de la descentralización» descansa en una relajación del supuesto excesivamente irrealista de la existencia de información perfecta.

En cualquier caso también es posible argumentar que la imposibilidad del «Gobierno Central» para proporcionar la «diversificación» necesaria, además de fundamentarse en el hecho de que tiene una *menor* información que los Gobiernos Regionales o Locales, que son mucho más capaces de detectar las «señales» emitidas por los residentes, se debe a dificultades más básicas relacionadas con límites establecidos por la Constitución, ¿puede de hecho alguien, llevando el argumento un poco al extremo, imaginarse al Gobierno de Madrid proporcionando a Andalucía mucha provisión de carreteras y poco de educación (porque así lo desean los andaluces) mientras que proporciona a Cataluña, por ejemplo, sólo educación y apenas nada de obras públicas porque los catalanes demanden prioritariamente este bien?

La imagen aunque exagerada expresa muy bien las dificultades a las

que un Gobierno Central tendría que enfrentarse para lograr una «diversificación» exigida por la heterogeneidad de gustos aún en un contexto de perfecta información.

Además de los dos aspectos que hemos mencionado hasta el momento hay otros factores tenidos en cuenta por Oates en su teoría de la descentralización óptima.

Uno de ellos hace referencia a los costes del servicio público en función del número de usuarios o beneficiarios, de la superficie atendida y del output que se produzca; y el otro a los problemas de congestión que pueden generarse.

No vamos a entrar, sin embargo, en una discusión de estas ideas que, además de sobradamente desarrolladas en los textos de federalismo fiscal, alargarían excesivamente este trabajo.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS

La justificación de la descentralización de las actividades públicas, tal y como se ha argumentado en la sección 1, es una justificación entendida desde la vertiente del gasto, y no desde la vertiente de los ingresos.

Sin embargo una vez que se admite que el gasto debe descentralizarse existen también razones claras que justifican la descentralización de los ingresos.

La primera razón se refiere a la autonomía financiera. Cualquier nivel de sector público sólo puede llevar a cabo una política de gasto en libertad si dispone de los recursos necesarios para financiar dicha política. En otro caso el órgano que provee los recursos financieros puede controlar indirectamente el nivel y la composición del gasto, lo que va en contra de la propia esencia de la descentralización económica.

La segunda razón básica descansa en la necesidad de crear un nexo de unión entre las decisiones de gasto y las decisiones de recaudación. Si este nexo no existe o es demasiado indirecto es muy probable que las decisiones de gasto no se tomen con criterios exclusivamente económicos y con una alta probabilidad se generará un gasto excesivo.

Junto a estas dos razones básicas conviene mencionar dos tipos de consideraciones que han de ser también tenidas en cuenta.

La primera ha sido ya sugerida. La capacidad de generar ingresos se descentraliza porque existen razones económicas que justifican la descentralización de las decisiones de gasto. Esto implica que los impuestos deben ser utilizados única y exclusivamente como instrumentos que alteren la asignación de los recursos provocando movimientos de factores productivos (capital o mano de obra) de unas jurisdicciones a otras.

La segunda consideración hace referencia a la necesidad de respetar una mínima noción de equidad entre las distintas jurisdicciones, consideración que, como en seguida se verá, tiene su correspondencia en un principio generalmente aceptado de equilibrio fiscal horizontal.

Las razones básicas enumeradas en primer lugar han dado lugar a tres principios básicos que deben ser respetados al diseñar el sistema de reparto, entre los Gobiernos de diferente nivel, de la capacidad de generar ingresos.(2)

Los tres principios básicos

2.1. El principio de «suficiencia presupuestaria»

El principio de suficiencia presupuestaria también conocido bajo la denominación de equilibrio fiscal vertical, puede formularse de la siguiente manera.

En un mundo «ideal» organizado de manera federal los ingresos propios de cada nivel de gobierno deberían ser suficientes para responder a sus propios gastos sin necesidad de que se tuvieran que realizar sistemáticamente transferencias entre las distintas instituciones.

Para que este objetivo se satisfaga es imprescindible que cada nivel de Gobierno tenga asignadas fuentes de recursos separadas e independientes.

(2) Los ingresos fiscales son el resultado de las decisiones de aquéllos que los controlan, lo que sugiere la necesidad de analizar el reparto de «capacidades» más que el reparto de los ingresos en sí mismos.

Evidentemente este objetivo no es fácil de lograr. De hecho en los países federales más tradicionales no ha sido totalmente logrado.

Incluso en los países federales más avanzados existe un «bache fiscal» que tiene que cubrirse necesariamente a través de transferencias intra-gubernamentales. Hay varias maneras de cerrar este bache fiscal y conseguir un acercamiento al modelo federal «ideal».

La primera vía consistirá en trasladar funciones de gasto y, por lo tanto competencias, a los niveles de gobierno con mayores ingresos; en los casos normales, a los Gobiernos de mayor nivel.

La segunda vía consistiría en asignar mayores fuentes de ingresos a los gobiernos con mayor necesidad de financiación; y la tercera y última en lograr el equilibrio fiscal aumentando los impuestos recaudados por los Gobiernos regionales que deberían además disminuir el gasto aumentando simultáneamente los gastos del Gobierno central y disminuyendo sus ingresos impositivos.

Los tres procedimientos o vías de evitar los baches fiscales han sido puestos en práctica aunque tanto la segunda como la tercera vía son impopulares. La segunda por que concede poderes impositivos a los Gobiernos de jurisdicciones no centrales sin que al mismo tiempo éstos pueden ampliar sus gastos. El tener un mayor poder recaudatorio sin que al mismo tiempo se disponga de mayores competencias de gasto no ayuda en absoluto a conseguir el apoyo de los ciudadanos. Este mismo inconveniente aparece también si se utiliza el tercer método para conseguir el equilibrio fiscal. La no excesiva utilización de la primera alternativa en países con una estructura federal no parece tampoco que sea de extrañar.

De hecho, la forma más habitual de solucionar los desequilibrios fiscales verticales de los países federales es la que implica hacer uso de transferencias entre distintos niveles de gobierno, lo que en cierto sentido no hace más que perpetuar la existencia y el mantenimiento de los desequilibrios.

Notemos que, aún en contra del equilibrio fiscal, la permanencia de las

transferencias es relativamente fácil de racionalizar. El preceptor de las mismas (normalmente los Gobiernos de menor nivel) obtienen dinero sin necesidad de incurrir en el coste político de exigir nuevos y más impuestos a los electores. El Gobierno Central, que es el que debe desprenderse del dinero, se beneficia del mantenimiento de su poder recaudatorio y, en cualquier caso, las transferencias intergubernamentales pueden racionalizarse si se considera como parte de un acuerdo contractual en el que el Gobierno central paga a los Gobiernos regionales por el ejercicio de funciones que en otro caso le corresponderían y cuyo ejercicio delega. En otras palabras, las transferencias pueden conceptualizarse como una partida de un contrato implícito a través del cual un nivel de gobierno compra o alquila poderes que en principio podrían corresponder a la parte recipiente de la transferencia. El punto de vista que se adopte dependerá lógicamente del status quo o de cuál sea la tradición y los derechos y deberes constitucionalmente asignados en el diseño institucional del sector público. De hecho no sólo puede concebirse que el Gobierno que realiza las transferencias lo haga como pago por un servicio que el otro presta sino que también cabría pensar en que los gobiernos centrales pagasen, en dinero, a los gobiernos de menor nivel por el hecho de no plantearse una reivindicación en torno a las fuentes de recursos que se le deberían asignar para poder ejercer con dignidad sus competencias.

Estas ideas serán más ampliamente tratadas en la sección dedicada a resumir los desarrollos de la Teoría de la Agencia. Retomamos ahora el argumento principal que veníamos desarrollando en esta sección.

Si aceptamos que la asignación de decisiones de gasto y, por lo tanto de competencias, a los distintos niveles de gobierno se realiza correctamente, es decir, atendiendo a los principios económicos ya discutidos, no parece que la primera y tercera vía discutidas puedan ser justificadas. Constituyen más bien una forma de parchear un sistema mal diseñado o de contrarrestar dificultades de puesta en práctica de un diseño en teoría perfecto. De hecho, las formas o procedimientos a través de los cuales es posible satisfacer el principio de suficiencia presupuestaria son básicamente tres:

- Un sistema de reparto de impuestos
- Un sistema de compartir impuestos
- Un sistema mixto.

En principio ninguno de los tres sistemas es claramente superior. Cualquiera es válido con tal de que se satisfaga la condición de que los niveles de gobierno inferiores no controlen la redistribución de renta ni puedan influir en la «asignación de recursos» utilizando los instrumentos fiscales con fines distintos a los recaudatorios. Este es precisamente el segundo principio importante que pasamos a enunciar a continuación.

2.2. El principio de «no rivalidad»

Este principio exige que las capacidades de generar ingresos impositivos de los distintos niveles de gobierno se asignen de forma que los impuestos no puedan ser utilizados para alterar la asignación de recursos ni la distribución de los mismos.

La lógica que sustenta este principio es clara. Se trata de evitar una lucha entre jurisdicciones, un comportamiento fiscal que conduzca a través de comportamientos estratégicos a decisiones de imposición que influyan de manera perversa en la asignación de los recursos productivos. Los comportamientos estratégicos en materia de imposición no tienen por qué producir como resultado una mejora en el bienestar de los ciudadanos. Por el contrario, es previsible que comportamientos públicos de carácter oligopolístico perjudiquen a los ciudadanos al ocasionar asignaciones de recursos no eficientes.

2.3. El principio de «Equilibrio Fiscal Horizontal»

Una vez enunciados los principios a satisfacer para poder cumplir con el objetivo de eficiencia queda por enunciar el relacionado con el objetivo de equidad.

Este principio conocido con el nombre de Equilibrio Fiscal Horizontal hace referencia a la necesidad de minimizar las diferencias en ingresos y gastos dentro de una cierta categoría o nivel de Gobierno. Es un concepto que se centra en la medición y/o análisis comparativo

de las disparidades regionales y en los posibles grados de igualación entre jurisdicciones, estados o en nuestro caso comunidades autónomas.

Quizá convenga precisar que, a diferencia de los principios enunciados al referirnos al objetivo de eficiencia que constituyen principios que en general se satisfacen en un sistema de gobierno centralizado y por lo tanto son propios o específicos del diseño de un sistema descentralizado, el principio de equilibrio juega un papel crucial también en los diseños centralizados.

En un sistema centralizado, el principio de no rivalidad se satisface, hay un único sistema fiscal. El principio de suficiencia también satisface luego si la *eficiencia* en la provisión de los bienes públicos fuera compatible con un diseño de sector público centralizado no tendríamos por qué preocuparnos de los dos principios enumerados en primer lugar. Por el contrario los esfuerzos irían dirigidos a tratar de averiguar si el comportamiento del sector público se corresponde con el objetivo que tradicionalmente se le asigna, la Maximización del Bienestar Colectivo entendido como suma de el bienestar de los individuos.

El cumplimiento del principio de equidad, sin embargo, seguiría siendo problemático. Las asignaciones eficientes no son en general equitativas y sería necesario llevar a cabo una política de imposición progresiva.

Pero es que además es preciso recalcar que una política de redistribución de renta personal es una condición necesaria pero no suficiente para conseguir la igualación regional.

Aceptemos, en principio, que además de la tendencia hacia la igualación de rentas personales un objetivo del sector público sea la igualación de las rentas regionales.⁽³⁾ En este caso es claro que no basta con la progresividad impositiva o el establecimiento de rentas mínimas garantizadas sino que se precisa,

(3) Aceptamos que el objetivo de la equidad se concreta en dos sub-objetivos:

- La equidad a nivel personal.
- La equidad a nivel regional.

No parece necesario argumentar el por qué esta distinción puede tener sentido.

además, políticas específicamente regionales. Las razones más evidentes son dos:

1. Las regiones pobres desean no sólo una mayor igualación en la renta disponible sino también una mayor capacidad para generar renta. Esto no se consigue con medidas redistributivas ex-post sino que puede exigirse políticas de gasto específicas.
2. Las regiones desean una igualación de las capacidades fiscales y ésta no puede lograrse en tanto que persistan grandes diferencias en las bases impositivas regionales. Las políticas de redistribución personal aumentan la renta per-cápita aumentando sobre todo los ingresos bajos, ingresos que se mantienen en bandas exentas o de bajo tipo, permaneciendo la capacidad fiscal en lo esencial inafectada.

Estas dos razones constituyen de hecho la justificación para la existencia de la Política Regional. Fijémonos, por último, que el objetivo de la igualación de las rentas regionales está íntimamente relacionado con el hecho de que en la realidad la movilidad de los factores y concretamente la movilidad de la mano de obra dista mucho de ser perfecta. Los costes sociales de una decisión de este tipo son considerables y es posible que individuos de baja renta tengan además que soportar unos niveles de provisión de servicios públicos inferiores a la media por vivir en jurisdicciones con poca capacidad de gasto. Si los costes de moverse son elevados deberán soportar el ser pobre y además vivir en una región con pocos servicios públicos o con servicios públicos de ínfima calidad.

La única manera de solucionar este problema es a través de políticas de redistribución regionales específicas y los costes de la movilidad son por lo tanto la razón básica que justifica la política de redistribución regional.

En relación con la diferencia entre un diseño centralizado y uno descentralizado notemos que en ambos diseños pueden producirse violaciones del principio de equilibrio fiscal horizontal a nivel de renta regional;

sin embargo, la probabilidad de que las diferencias interregionales crezcan aumenta con la descentralización.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

En esta sección abordamos los problemas que se plantean cuando los instrumentos de la política económica de estabilización están descentralizados. Como se indicó en la introducción, hay dos aproximaciones claramente diferenciadas que pueden utilizarse al enfocar este problema. En la aproximación más tradicional se trata de determinar cuál es el nivel del sector público que puede llevar a cabo una política presupuestaria estabilizadora eficaz prestando especial atención a los efectos externos que pueden generarse entre regiones cuando las decisiones están descentralizadas. Cada región intenta conseguir sus objetivos sin tomar en consideración las acciones del resto de las regiones. El análisis se lleva a cabo en un mundo de información perfecta y sin incertidumbre y equivaldría a estudiar en detalle una situación de descentralización y de recaudación en situaciones en que no se satisface el principio de «correspondencia perfecta» pero la información está repartida simétricamente. Como lo que se está considerando es la política de estabilización, conviene recordar que esta política pretende maximizar el output o el pleno empleo de los recursos. No es una política dirigida a resolver el problema de asignación o, lo que es lo mismo, a dirigir el gasto público en función de las preferencias de los individuos de la asociación.

En la segunda aproximación se parte de admitir que el comportamiento de las regiones será un comportamiento estratégico. Se modela el fenómeno teniendo en cuenta que existen incentivos para que cada región reaccione ante las actuaciones del resto, comportándose por tanto de manera estratégica o en respuesta a lo que los demás hagan.

Los instrumentos habituales para poder ejercer una política estabilizadora son de sobra conocidos. Se trata de la política monetaria y la política fiscal, esta

última utilizada como instrumento para influir en la demanda agregada de bienes.

Las razones que justifican la no descentralización de estos instrumentos o, equivalentemente, la no descentralización de la política estabilizadora son muy similares a los que apoyan la necesidad de satisfacer el principio de no rivalidad. Existen, además, razones de ineficiencia; dado que las regiones son economías abiertas con una alta propensión marginal a importar, el tamaño del multiplicador es tan pequeño que los impulsos expansivos sobre las regionales tendrán escaso o nulo efecto.

No cabe duda de que estas ideas son acertadas y de que existen argumentos sólidos en contra de la descentralización de los instrumentos para llevar a cabo política de estabilización.

A pesar de ello, quizá sea necesario referirse a trabajos en los que la posibilidad de descentralizar, si no la política estabilizadora completamente, sí al menos una cierta parte de la misma, permitiendo que los gobiernos de menor nivel, una vez conocido el total del gasto decidido por el gobierno central para estos fines, decidan libremente la forma de financiación de ese gasto. Este es el espíritu de trabajos como el de P. Van Rompuy, (1977).

El autor analiza la factibilidad y eficiencia de políticas de estabilización regionales en el contexto de un modelo con dos regiones, cada una de las cuales tiene como objetivo la consecución del pleno empleo a corto plazo. Se analiza la eficiencia de las políticas fiscales a través de un modelo Kynesiano y se admite que los presupuestos gubernamentales se financian a través de emisión de deuda o bien a través de recaudación impositiva.

La conclusión general que este autor pretende matizar y analizar en el contexto de un juego no cooperativo es la avanzada por (Oates (1977) y Engerman (1965) que se refiere a la necesidad de que las políticas de estabilización sean centralizadas si se pretende que sean eficientes. Las dos proposiciones teóricas que sustentan esta conclusión son las siguientes:

a) Las regiones constituyen economías pequeñas con una alta propensión

marginal a importar. Consecuentemente un programa de gasto regional tendrá efectos de desbordamiento a otras regiones que pueden no necesitar una política fiscal expansiva.

b) Si las regiones pueden variar la tasa impositiva directa (o pueden introducir subvenciones) la movilidad de los factores productivos a nivel interregional limitará la eficiencia de un programa regional de estabilización.

El argumento clave utilizado en contra de la descentralización de las políticas de estabilización es precisamente el hecho de que exista un elevado grado de interdependencia que puede implicar que las políticas económicas resulten conflictivas.

Como antes hemos avanzado, el marco de análisis en el que se ha desarrollado esta conclusión que acabamos de comentar no es el adecuado, pues permite modelar el comportamiento estratégico de las regiones. El instrumento de análisis adecuado es el de la «Teoría de Juegos» y el único trabajo, aparte del que estamos comentando, realizado con este instrumento de análisis se debe a Schleider (1968).

Pues bien, Van Rompuy prueba que las políticas de estabilización regionales descentralizadas pueden alcanzar soluciones de equilibrio estables. Además, el resultado será «eficiente» siempre que la distribución presupuestaria sea tal que la región más eficiente en su política de estabilización reciba la parte mayor del presupuesto global. Por el contrario, si la distribución del presupuesto favorece a la región, la «cooperación» o solución centralizada es mejor que la solución resultante del equilibrio de un juego no cooperativo.

Es importante resaltar que en el modelo de Van Rompuy el nivel de gasto público total es una variable exógenamente determinada y que por lo tanto la descentralización debe entenderse de una manera más limitada de lo que es habitual. Dado un total de gasto público fijo, se trata de que dos regiones descentralizadas acuerden cuánto gastar en cada una de ellas y cómo financiar ese gasto, bien a través de Deuda o bien a través de impuestos.

El trabajo de C. A. Echevarria (1986) es un buen análisis de las cuestiones planteadas en el problema de la descentralización de las políticas de estabilización.

4. LA TEORÍA DE LA AGENCIA

Existen numerosos desarrollos teóricos que tratan de dar respuesta a cómo debe llevarse a cabo la organización de ciertas relaciones contractuales, en situaciones en que un individuo, grupo de individuos o una institución (a la que se denomina Principal) precisa para el logro de ciertos objetivos de las acciones de otro(s) individuos a los que se denominarían agentes.

Una característica básica de los problemas en los que la aplicación de la teoría de la agencia puede resultar fructífera es aquella en la que existen ganancias potenciales derivadas de la cooperación o especialización y consecuentemente existe margen para que algún «agente» trabaje en beneficio del Principal.

Las aplicaciones de estos desarrollos teóricos han sido y son abundantes. Las relaciones entre el gobierno como recaudador de impuestos y los ciudadanos, pagadores de los mismos; las relaciones contractuales entre empresas y trabajadores, los problemas de organización interna de las empresas, etc.

A nuestro juicio, estos desarrollos también sirven para iluminar los problemas que se plantean cuando se pretende diseñar las relaciones entre distintos niveles de gobierno(4).

Para que la teoría de la agencia se aplique es preciso que en el problema a considerar se produzca, por un lado, un conflicto de intereses entre las partes y, por otro, una asimetría informacional (el agente tiene más o mejor información que el Principal).

Es natural admitir que si no hubiera conflicto entre las partes, la aplicación de la teoría de la agencia dejaría de tener

(4) Para el caso de la C.A.P.V. el tipo de problemas en los que esta teoría puede ser de utilidad son los planteados entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, tanto en el terreno de las competencias como en el del reparto de recursos.

sentido; para modelar este tipo de relaciones existen otros marcos conceptuales y otras teorías mucho más idóneas. Algo similar ocurre cuando el Principal y el agente disponen del mismo conjunto de información. Si este fuera el caso no existiría problema para el agente, previo acuerdo a cerca de la compensación, actuara como el Principal desea.

4.1. Los modelos de acción no observable

Para evitar que esta presentación de un modelo sencillo pueda parecer una mera elucubración teórica pensemos en la situación que se plantea entre una Diputación Foral y el Gobierno Vasco cuando han de decidir el monto que de la recaudación total se va a asignar al Gobierno para que este pueda ejercer sus competencias. El Estatuto confiere la competencia tributaria a las Diputaciones y la L.T.H. regula que los ingresos ordinarios de la Institución Común estarán constituidas, entre otras partes, por las aportaciones de las Diputaciones Forales, cuya cuantía se determinará en el seno del Consejo Vasco de Finanzas.

Convengamos en que el Gobierno Autónomo le interesa que la recaudación fiscal de las Diputaciones sean máxima (esta Institución no soporta el coste político de la recaudación) mientras que las Diputaciones, debido precisamente a este coste político en el que han de incurrir y debido a que no pueden gastar toda su recaudación en su Territorio Foral, están interesadas, en lugar de en maximizar la recaudación, en minimizar el coste político. Admitamos también que una y otra institución tienen distintos conjuntos de información, en el sentido de que el Gobierno no puede observar las acciones de las Diputaciones cuando éstas ejecutan su tarea recaudatoria.

Si aceptamos esta descripción estilizada de la realidad la aplicación de la Teoría de la Agencia debería llevarse a cabo en los siguientes términos.

El Principal (en este caso el Gobierno Vasco)(5) debe diseñar un esquema de

(5) Hay otra manera de presentar el problema en los que el Principal sería la Diputación Foral y el agente el Gobierno.

compensación que transforme los resultados (recaudación) en pagos para el agente. Para obtener este esquema debe solucionarse un problema como el que le sigue.

Sea A el conjunto de acciones que el agente puede tomar y, por sencillez, supongamos que está compuesto por sólo dos elementos a los que denominamos esfuerzo máximo, E_{ma} , y esfuerzo mínimo, E_{min} . El agente (en este caso, la Diputación) puede esforzarse al máximo al ejercer su tarea recaudatoria o esforzarse al mínimo, y el Principal (el Gobierno) no puede observar cuál de las dos acciones ha elegido ejercitar el agente(6).

Los ingresos fiscales obtenidos por la Diputación en un determinado ejercicio no dependen única y exclusivamente de su esfuerzo. Dependen, además, del estado de la naturaleza, que capta la situación económica general y que lo representaremos por la variable θ con distribución de probabilidad G .

El esfuerzo y el estado económico determinan el resultado observable: la recaudación total. Representamos esta solución por

$$R = R(E, \theta)$$

Para que el Principal pueda incentivar al agente a ejercer el máximo esfuerzo ha de diseñar, tal y como antes mencionamos, un esquema de compensación que dependerá del resultado observable, la recaudación, y al que denominamos $S(R)$.

Supongamos que al agente el recaudar le supone un coste $C(R)$ y que las funciones objetivo del principal y del agente dependen del monto total que de la recaudación les corresponde. La función objetivo del principal dependerá consiguientemente de la diferencia entre la recaudación total y lo que ha de pagar al agente

$$R(E, \theta) - S(R(E, \theta)),$$

mientras que la función objetivo del agente la podemos representar como dependiente de

$$S(R(E, \theta)) - C(R)$$

(6) La falta de observabilidad de la acción es una de las posibles modelizaciones del caso general de información asimétrica.

Sin entrar a especificar de forma analítica cuál es el problema que el Principal ha de resolver es posible sin embargo ilustrar las líneas básicas que han de seguirse para la resolución del problema.

Una forma de enfocarlo es a través de considerar cuáles son los problemas a resolver por el Principal, quien ha de asegurar en primer lugar que el agente decida aceptar el contrato que se le ofrece y en segundo, resolver el problema de los incentivos del agente a quien le compensa en principio ejercer el esfuerzo mínimo.

Dado que los resultados de las acciones del agente están sujetos a incertidumbre en tanto que la recaudación depende, no única y exclusivamente de su esfuerzo, sino también de una variable aleatoria que en nuestro ejemplo capta la situación económica vigente en el período considerado, los resultados que se obtienen dependen de forma directa de si el Principal es adverso al riesgo o por el contrario es neutral frente al mismo.

Además, los resultados reflejan de manera crucial la forma óptima de solucionar el problema de los incentivos, problema que está íntimamente ligado a la falta de observabilidad de las acciones del agente y, por lo tanto, a la asimetría informacional. Mientras que el agente conoce con precisión el resultado final y la acción por él emprendida, el Principal ha de limitarse a observar los resultados y a inducir a través de esta información cuál ha sido el comportamiento del agente.

En lo que sigue, resumimos algunas ideas básicas que se derivan de la caracterización de los esquemas de compensación óptimos. Creemos que estos comentarios pueden proporcionar al lector algunos de los rasgos fundamentales que aporta esta literatura (7).

- a) Supongamos que no existe problema de incentivos. El agente está dispuesto a ejercer su máximo esfuerzo y además el Principal es adverso frente al riesgo. En este caso, el esquema de reparto óptimo

(7) Una excelente revisión de los modelos de la Teoría de la Agencia es la de O. Hart y B. Holstrom (1986).

es aquel que implica un «coaseguro». El riesgo se reparte entre el principal y el agente de forma que cuando la recaudación es alta la parte asignada al agente es también alta y viceversa.

- b) Si, en una situación como la anterior, sin problemas de incentivos, el principal es neutral frente al riesgo, el esquema es todavía más sencillo. Lo mejor que puede hacer es pagar al agente una cantidad constante, independientemente del estado de la naturaleza y por lo tanto independientemente del resultado.
- c) Cuando existe problema de incentivos y el principal es neutral ante el riesgo, el esquema refleja nociones de inferencia estadística. El que exista un problema de incentivos implica que el Principal tiene que ser capaz de ofrecer al agente un esquema tal que éste, a pesar de tener una función objetivo distinta, reaccione actuando exactamente como el Principal desea. Se trata de caracterizar esquemas que consigan que el agente elija la acción que el Principal desea y que esto se logre con un coste mínimo para el Principal.

Pues bien, en estas circunstancias y en un modelo tan sencillo como el descrito, el esquema de compensación depende crucialmente de la razón de verosimilitud, lo que apunta a que cuando el resultado observado hace que el principal revise sus creencias, asignando una mayor probabilidad a la acción del agente que equivale al esfuerzo máximo, además de una cantidad fija el agente recibe un premio. Similarmente, si el resultado observado implica que el Principal revisa sus creencias a priori disminuyendo la probabilidad que asignaba a que el agente trabajara mucho, el esquema de compensación implica una penalización.

En el caso de que, observando los resultados que se derivan de las acciones del agente, el Principal no pueda «aprender» nada y no revisa por lo tanto las probabilidades que a priori había asignado a que el agente trabajara el máximo o el mínimo, el esquema de compensación óptimo no incluye ninguna

cláusula ni de penalización ni de premio. El esquema se limita a ser un «coaseguro» (cuando hay aversión al riesgo) o una cantidad fija, independiente del resultado obtenido (en caso de neutralidad frente al riesgo).

La Teoría de la Agencia no se ha limitado a estudiar el caso sencillo que acabamos de describir someramente. Afortunadamente, existen desarrollos en los que se plantea la obtención de esquemas óptimos en contextos en los que no hay un único agente sino varios, junto con modelos en los que se considera la existencia de más de un Principal, tratando además de evaluar las ganancias potenciales de supervisar al agente, del efecto del tiempo en las relaciones contractuales, etc..

Dependiendo del contexto de análisis, los resultados varían aunque sigue siendo cierto que cuando existen problemas de incentivos derivados de la existencia de información asimétrica es preciso plantear esquemas sofisticados que posibiliten que los mecanismos diseñados logren que los agentes ejecuten aquellas acciones que son deseadas por el Principal.

Mencionaremos por último otro tipo de cuestiones que también han sido analizadas por medio de la estructura analítica que proporciona la Teoría de la Agencia. Nos referimos concretamente al análisis de cuándo es óptimo delegar las decisiones y al análisis de la descentralización.

Ambos problemas han sido analizados en modelos en los que los «agentes» disponen de información relevante a la que el Principal no puede acceder. El Principal puede consultar a los agentes y su problema es el de «utilizarlos», aún sabiendo que pueden tener objetivos distintos al suyo, viéndose obligado a diseñar un mecanismo que «explote» de manera óptima la cooperación de los agentes.

Cuando en el proceso de decisión el principal decide que no se coordine la información de los distintos agentes nos encontramos con una forma específica de organización a la que se conoce con el nombre de «delegación». En éste caso, el agente tiene libertad para tomar decisiones —sujetas a ciertas limitaciones que le impone el Principal.

La decisión elegida maximiza su propia función objetivo sujeta a la restricción de que la misma no pertenezca a un conjunto de control previamente definido por el Principal. Dada la elección del agente o su función de respuesta, el Principal elige el mecanismo de decisión que a su juicio maximice su propia función objetivo.

Lo que aquí nos interesa resaltar es que, además de que existen pruebas que demuestran la existencia de una solución tanto para el problema de descentralización como para el de la delegación, se han estudiado las condiciones bajo las cuales merece la pena descentralizar las decisiones.

Las condiciones recogen la siguiente intuición: La decisión del agente (en el caso de delegación) revela información acerca de la variable que éste observa y que no puede ser observada por el Principal. Si, como consecuencia de la misma, el Principal prefiere esta decisión a la mejor posible en condiciones de centralización, debería tener un margen para tomar la decisión o, equivalentemente, merece la pena descentralizar. La descentralización aparece como una mejor forma de organización en contraste con la centralizada, aún admitiendo la posibilidad de que el Agente y el Principal tengan distintas funciones objetivo, debido precisamente a la incertidumbre que rodea la toma de decisiones y a las diferencias informacionales que existen entre el Principal y los Agentes. En estos modelos, la asimetría informacional refleja como siempre conjuntos de información entre Principal y Agente distintos. Sin embargo, a diferencia del modelo descrito en primer lugar donde

las acciones del agente eran la variable no observable, estos modelos suponen que las acciones son observables pero lo que el Principal no conoce o no puede observar son las contingencias bajo las cuales el agente realiza esas acciones.

En el caso de la «delegación» entendida como proceso a través del cual el Agente tiene autoridad para tomar la decisión final, sujeto al conjunto de control establecido por el Principal, éste último (el conjunto de control) depende crucialmente de las diferencias en información y de las diferencias en objetivos, factores que a su vez son los que determinan el grado de delegación óptimo.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas se han pretendido analizar aquellos desarrollos teóricos que tratan de abordar el importante problema del diseño institucional en el sector público. El análisis ha sido ciertamente selectivo. No se ha pretendido resumir todas y cada una de las aportaciones si no sólo aquéllas a que nuestro entender pueden servir mejor a los problemas específicos que se plantean en la C.A.P.V. Como se mencionaba en la introducción, creemos que la Teoría Económica sirve para ordenar el tipo de cuestiones que han de plantearse si se quiere diseñar un sistema de funcionamiento que garantice actuaciones del sector público eficientes. El diseño de sistemas concretos puede y debe partir del conocimiento de estos desarrollos. Si hemos conseguido convencer a algún lector de esta idea, este trabajo habrá merecido la pena.

BIBLIOGRAFÍA

- ECHEVARRIA, C.A. «La descentralización de las políticas de estabilización». Tesis de licenciatura presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao, 1983.
- GORDON, R.H. 'An optimal taxation approach to Fiscal Federalism», *Quarterly Journal of Economics*, 1982.
- HART, O. HOLSTRÖM, B. «The theory of contracts», *Advances in Economic Theory*, 1985. T. Bewlwy(ed). Cambridge University Press.
- HOLSTRÖM, B. «On the theory of Delegation». D.P. n.º438. J.L. *Kellogg School of Management*, september, 1982.
- DE LECEA, A. «On fiscal federalisms, information and regional competition», Ph.D. dissertation, Université Catholique de Louvain, n.º 153, 1983.
- OATES, W.E. *Fiscal Federalisms*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- ROSS, S. «The Economic Theory of Agency: The Principals Problem», *American Economic Review*, 1973.
- STIGLER, G. «Tenable range of functions of Local Government», en «*Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*», Washington D.C. (Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy), 1957.
- TIEBOUT, C. «A puere theory of Local Expednditure», *Journal of Political Economy*, october 1956.
- VAN ROMPUY, P. «A fiscal policy game in a two region monetary model», *Regional Science Research Paper n.º 18*.
- ZUBIRI, I. «Sobre la distribución de recursos en un sistema federal».