El Sector Público Vasco: reflexiones sobre su diseño

Mª Carmen Gallastegui Zulaica
Departamento de Teoría Económica e Instituto de Economía Pública U.P.V.-E.H.U.

Xede ditu lan honek, batetik, ekonomiaren alorreko literatura aztertzea, dezentralizazioaren teoriaren garapen berrien bila, eta, bestetik, EHAEren sektore publikoaren funtzionamendua ikertzea, hartu dugun erakundezko diseinua kontuan izanik. Gogoetak egitea da, azken batean, Autonomi Estatutua, Ekonomi Itunea, Herrialde Historikoen Legea eta Toki Erregimenaren Oinarriei buruzko Legea onartu zirenez gero igaroak diren urteetako esperientzia kontuan hartuta, orain zenbait urte hainbeste eztabaida ekarri zuten arazoei buruz.

El objetivo del presente trabajo es el de, por un lado, revisar la literatura económica en busca de nuevos desarrollos de la teoría sobre la descentralización y por otro, el de indagar acerca del funcionamiento del sector público de la CAPV dado el diseño institucional del que nos hemos dotado. Se trata en suma de reflexionar, teniendo en cuenta la experiencia de los años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, del Concierto Económico, de la Ley de Territorios Históricos y de la Ley de Bases de Régimen Local, sobre los problemas que tanta polémica suscitaron años atrás.

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es el de, por un lado, revisar la literatura económica en busca de nuevos desarrollos de la teoría sobre la descentralización y por otro, el de indagar acerca del funcionamiento del sector público de la CAPV dado el diseño institucional del que nos hemos dotado. Se trata en suma de reflexionar, teniendo en cuenta la experiencia de los años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, del Concierto Económico, de la Ley de Territorios Históricos y de la Ley de Bases de Régimen Local, sobre los problemas que tanta polémica suscitaron años atrás (1).

La polémica, al menos en sus aspectos económicos, puede ser brevemente descrita. Una vez establecido, a través del Estatuto de Autonomía, el modelo que iba a regir las relaciones entre la CAPV y el Estado, era preciso, dados algunos artículos del Estatuto y sobre todo el art. 41, que establecía que la «exacción, gestión, liquidación y recaudación de los impuestos concertados» eran competencia de las Diputaciones Forales, regular las relaciones entre los Territorios Históricos y las Instituciones Comunes (el Gobierno Vasco).

La discusión mantenida en la época se refirió fundamentalmente al grado de descentralización con que el que se deseaba operar dentro de la Comunidad Autónoma Vasca planteándose, como es natural, posturas divergentes entre aquellos que deseaban o defendían un sector público con un núcleo básico de actuación centrado en el Gobierno Vasco y aquellos otros que propugnaban una descentralización de competencias hacia las Instituciones de los Territorios Históricos (Diputaciones).

Nos encontramos, por tanto, con que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco establece, tanto el marco competencial en el que habría de desenvolverse la CAPV, como el modelo genérico de financiación. Por otro lado, la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos (L.T.H.) sanciona la distribución competencial entre el Gobierno y las Diputaciones Forales, fijando además, el modelo de distribución de recursos entre las distintas Instituciones públicas que operan en la Comunidad Autónoma.

Estas dos Leyes conforman el diseño del sector público operante en la CAPV (2) y desde esta perspectiva un análisis económico de las mismas no deja de tener interés, si bien es verdad que en los problemas de diseño de Instituciones intervienen factores de índole bien diversa y no meramente factores económicos. Así se reconocía en la primera página del trabajo (I. y M.C. Gallastegui (1985)) que sobre la Ley de Territorios Históricos publicó, en forma de monografía, la Sociedad de Estudios Vascos. El trabajo representó un intento por aplicar los principios básicos de Teoría Económica al problema del diseño del Sector Público Vasco.

Las razones, creo que sólidas, que justifican un análisis de esta naturaleza

(1) El Estatuto de Autonomía para el País Vasco que establece el marco competencial en el que habrá de desenvolverse el Gobierno así como el modelo genérico de financiación, fue aprobado por Ley orgánica el 18 de Diciembre de 1979.

La Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Orgános Forales de sus Territorios Históricos (L.T.H.) fue aprobada el 25 de Noviembre de 1983.

(2) No se considera la descentralización hacia los Entes Locales.

se basan en la existencia de preguntas, sin duda relevantes, que la aproximación exclusivamente económica permite plantear y contestar. Así, se puede analizar si la estructura de funcionamiento diseñada para las Instituciones públicas condiciona la mayor o menor eficacia de sus actuaciones. Además, y teniendo en cuenta la peculiaridad del sistema vigente en la CAPV, tiene interés, por ejemplo, averiguar si existe o no un coste asociado a esta peculiaridad.

El paso de los años (se ha celebrado ya el décimo aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía y han transcurrido casi ocho años desde que se aprobó la L.T.H.), puede ayudar a contestar las preguntas básicas que este trabajo pretende y que pueden formularse como sigue:

¿Existen desarrollos teóricos recientes que sirvan para cambiar las conclusiones avanzadas en torno a la idoneidad de la L.T.H. y su interpretación?.

¿Existen argumentos prácticos que sugieran nuevas perspectivas que entonces quedaron ocultas tras la inmediatez de los análisis?.

La estructura del trabajo es la siguiente: En la Sección II se pasa revista a las conclusiones que sobre la Ley de Territorios Históricos se avanzaron en el trabajo «Un Análisis Económico de la Ley de Territorios Históricos» (1985). La Sección III pasa revista a los nuevos desarrollos teóricos en el campo de la descentralización y Federalismo Fiscal. La Sección IV pretende analizar, al menos en parte, el funcionamiento del Sector Público Vasco en la práctica y la última Sección, (V), se dedica a desarrollar un ejemplo sencillo pero ilustrativo.

II. LAS CONCLUSIONES SOBRE LA LEY DE TERRITORIOS HISTORICOS

El trabajo sobre el análisis económico de la Ley de Territorios Históricos, antes mencionado, se sustentaba en una división entre los principios que habían de ser tenidos en cuenta a la hora de asignar competencias de gasto a los distintos niveles de Gobierno y los principios a tener en cuenta en la asignación de las fuentes de recursos y por lo tanto, en consideraciones acerca de la financiación del gasto.

De hecho se llevaba a cabo, en primer lugar, una revisión de las razones que aconsejan la descentralización de las decisiones públicas, entre las que se destacaban:

i .... la heterogeneidad en gustos individuales de los habitantes de las distintas jurisdicciones con respecto a las combinaciones de bienes públicos que desean demandar.

ii ... las características de los bienes provistos y más concretamente su acercamiento al concepto de bien público local.

iii la existencia o no de asimetría informacional entre los distintos niveles de Gobierno.

Las justificaciones de estas razones que no voy a detenerme a exponer y que constituyen la base de la Teoría sobre el Federalismo Fiscal están magníficamente desarrolladas en Oates (1972), Stigler (1957) y Lecea (1983). Zubiri (1988) resume de manera clara cuáles son los aspectos fundamentales a tener en cuenta a la hora de justificar un diseño descentralizado del sector público.

De todos estos trabajos se deriva con claridad que las razones para la descentralización descansan básica y exclusivamente en razones informacionales, más concretamente en situaciones en las que existe información imperfecta y asimétrica entre distintos niveles de Gobierno. La descentralización, a los niveles inferiores de Gobierno, de las decisiones que afecten exclusivamente a sus residentes puede mejorar las decisiones adoptadas por el sector público. Esta mejora se producirá en contextos en los que no exista movilidad entre las distintas jurisdicciones e incluso cuando la movilidad implique costes. Por otro lado el resultado no es independiente de cuál sea el comportamiento del Gobierno o mejor aún, de cuál sea la función objetivo que el Gobierno desea maximizar. Sobre este aspecto volveré más adelante.

Aplicando estos principios (3), en el trabajo antes referido se avanzaban juicios acerca de la descentralización llevada a cabo en el seno de la CAPV, descentralización que fué diseñada en la L.T.H. En primer lugar, se analizaba la cuestión de si estaba o no justificada una descentralización del sector público vasco para pasar después a examinar la forma en que la descentralización se había llevado a cabo tanto en la asignación de competencias como en la de los recursos. Una primera conclusión del análisis era la imposibilidad de encontrar razones económicas concluyentes que aconsejasen una distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y las de los Territorios Históricos.

Así se mantenía que:

«Es indiscutible que en la Comunidad Autónoma Vasca existen bienes públicos locales que podrían ser descentralizadamente provistos. Sin embargo la relevancia de la asimetría informacional y la heterogeneidad de gustos entre los ciudadanos de la CAPV es muy discutible. Además dada la pequeña dimensión territorial de nuestra Comunidad la probabilidad de uso de servicios correspondientes a una provincia por parte de residentes en otra es alta».

Puede por tanto afirmarse que:

«La distribución de competencias aprobada no puede ser calificada como contraria al buen sentido económico pero ésto no significa que se satisfagan las condiciones para que se produzca una máxima eficiencia en funcionamiento del mismo. De hecho, no podemos encontrar argumentos económicos concluyentes que respalden todas y cada una de las competencias en

(3) Véase Gallastegui I. Y M.C. (1986).

poder bien de las Instituciones Comunes bien en poder de las Diputaciones Forales».

En la literatura sobre Federalismo Fiscal las razones que justifican la descentralización de las decisiones públicas aparecen en la vertiente del gasto. Sin embargo, una vez que las decisiones de gasto se descentralizan, existen razones económicas que justifican o incluso exigen la descentralización de las fuentes de recursos.

Las razones o principios que se tuvieron en cuenta al analizar la L.T.H. desde el punto de vista de la asignación o distribución de recursos entre las Instituciones del Sector Público Vasco fueron las siguientes:

i. El principio de Suficiencia Presupuestaria, que como su nombre indica, exige que los ingresos propios de cada nivel de Gobierno deben ser suficientes para responder a sus propios gastos sin necesidad de que se realicen transferencias sistemáticas entre las distintas Instituciones. Lo anterior equivale a admitir que cada nivel de Gobierno tenga asignadas fuentes de recursos separadas e independientes.

ii. El principio de «no rivalidad», que 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. Se trata de evitar comportamientos estratégicos en materia de imposición.

iii. El principio de Equilibrio Fiscal Horizontal, que 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, Comunidades Autónomas, o en nuestro caso Territorios Históricos.

Aplicando estos principios, la pregunta con respecto a la idoneidad de la Ley se planteaba a dos niveles distintos. En el primer nivel, el más retórico, se trataba de averiguar, en un mundo sin restricciones, si el sistema de reparto de recursos era o no «ideal» para en el segundo nivel, y de forma más realista, preguntarse si la Ley conseguía, dados los condicionantes legales existentes, diseñar el mejor sistema posible de reparto de recursos.

En el primer nivel de análisis el juicio acerca del Título II de la L.T.H. es claro y contundente.

«El reparto de recursos sancionado no respeta el principio de suficiencia presupuestaria por cuanto que hay un nivel de Sector Público (el Gobierno Vasco) que no tiene asignadas fuentes de recursos propias e independientes. Es este, además, el nivel de Gobierno a quien corresponde el mayor número de competencias».

En el segundo nivel, el más realista, también la conclusión es negativa. La falta de precisión, la necesidad en muchos casos de valorar competencias, la existencia de incentivos para comportarse estratégicamente y la falta de un nexo de unión entre las decisiones de gasto y las de imposición permiten concluir que:

«La L.T.H. no soluciona los problemas de reparto de recursos entre las instituciones que componen el Sector Público de la C.A.P.V. La no resolución de este problema y más aún, el no haber siquiera conseguido plantear unas líneas directrices que sienten las bases para una resolución del mismo, es preocupante».

III. LOS ARGUMENTOS TEORICOS REVISADOS

Es poco probable que en el tiempo transcurrido los nuevos desarrollos experimentados en la Teoría de la Descentralización sugieran conceptos o ideas que invaliden las conclusiones anteriores. No está de más, sin embargo, pasar revista a los mismos al objeto de comprobar si pueden quizá servir para introducir ciertas matizaciones al análisis previo. Este es precisamente el objetivo de esta sección y para satisfacerlo la misma se divide en dos partes: en la primera se analizan las nuevas ideas sobre descentralización de competencias y en la segunda las de financiación del gasto.

III.1. En el período transcurrido desde el anterior trabajo y el presente se han producido cambios en la forma de enfocar cuáles son las razones que justifican la existencia de un sector público y las funciones que debe satisfacer. Sin embargo, la revisión de estos desarrollos, tanto en el campo de la Teoría Macroeconómica como en la Teoría Microeconómica, nos llevaría demasiado lejos del objetivo de este trabajo y en cualquier caso se sigue reconociendo que las funciones a desarrollar por el Sector Público son las de estabilización, asignación y redistribución.

La función de estabilización, que tanta importancia tuvo en épocas en que se confiaba en la gestión de la demanda agregada para solventar los problemas cíclicos de las economías, está hoy mucho más discutida aunque puede detectarse un consenso en la idea de que este instrumento sigue siendo necesario en presencia de shocks asimétricos entre distintas economías. En cualquier caso y aún aceptando que las medidas más adecuadas para enfrentarse a fases del ciclo depresivas sean las políticas de diseño más microeconómico, qué duda cabe que, en general, la puesta en práctica de las mismas tiene un reflejo presupuestario y pueden ser entendidas como formando parte de la función de estabilización.

Tradicionalmente se ha aceptado que la función de estabilización no debería ser descentralizada (Oates 1972). Los argumentos aducidos han sido de dos tipos. En primer lugar el reconocimiento de que el Gobierno Central dispone de dos instrumentos para llevar a cabo esta política: el instrumento

monetario y el fiscal y en segundo lugar el argumento acerca del tamaño del multiplicador Keynesiano en economías regionales abiertas.

Los avances teóricos en el campo de la Teoría Macroeconómica y sobre todo los que se han derivado como consecuencia del proceso de Unión Económica y Monetaria que se ha producido en Europa puede servir para replantearse de nuevo esta pregunta. De hecho todavía se está discutiendo si la Unión Monetaria Europea debe llevarse a cabo a través de una coordinación de las Políticas Fiscales de los Estados miembros o debe por el contrario mantenerse la autonomía de la Política fiscal de los estados miembros. En la discusión han aparecido dos tipos de argumentos que merece la pena considerar.

En primer lugar se reconoce que la movilidad del factor trabajo dista mucho de ser perfecta incluso entre los distintos Estados que conforman la Federación de EEUU lo que sugiere que, dadas las barreras culturales y lingüísticas entre los países de la CE, no puede esperarse una fuerte movilidad en este factor productivo. Si esto es cierto, el argumento del pequeño tamaño del multiplicador en economías abiertas, basado en la movilidad de los bienes y los factores de producción, debe revisarse. Una Política de estabilización bien diseñada, que aumente la demanda de los bienes producidos en la economía abierta considerada, puede conseguir aumentos en el nivel de renta. La imperfecta movilidad del factor trabajo llevaría por tanto a revisar la propuesta acerca del papel estabilizador que los Gobiernos de jurisdicciones inferiores pueden jugar. (Gramlich 1985).

También en el Informe «The Making of Monetary Unión», aunque basándose en argumentos diferentes, se mantiene que la Unión Económica Europea debe conseguirse sin que los Estados miembros pierdan su autonomía con respecto a la Política Fiscal. Se recomienda el establecimiento de reglas que permitan que las finanzas públicas se lleven con ortodoxia en todos los Estados, pero se reconoce al mismo tiempo que es necesario que los Estados miembros tengan instrumentos para hacer frente a shocks reales específicos.

Si esto es cierto para las economías estatales, no parece haber ninguna razón para que no se permita que las economías regionales dispongan también de su instrumento presupuestario para hacer frente a shocks que las afecten de forma específica o singular.

Hay, sin embargo, otro argumento que opera en sentido contrario y favorece la centralización de las políticas de estabilización. Sachs y Sala i Martin (1991), entre otros, consideran que las transferencias entre distintos niveles de Gobierno constituyen una clase de seguro que puede suavizar las depresiones y mitigar los booms que se produzcan en áreas económicas que operen con una única moneda. De hecho, algunos autores sugieren que la viabilidad de una Europa con moneda única puede depender de la existencia de transferencias que contrarresten las posibles fluctuaciones producidas por shocks asimétricos en cualquier país. Basándose en este argumento, y dado

que las regiones serían incapaces de proporcionar el seguro porque sus recursos disminuirán cuando la renta de sus residentes disminuya, es el Gobierno Central quien debe proveer la función de estabilización. (Goodspeed 1991).

Existen por lo tanto nuevos argumentos pero sólo sirven para arrojar dudas acerca de la conclusión avanzada por Oates, no para proponer nuevas soluciones sólidamente fundadas.

La segunda función tradicionalmente incluída dentro de la esfera de actuación del sector público, la función de asignación, que en la literatura más tradicional de Federalismo Fiscal es la función que puede ser descentralizada, también sigue manteniendo esta característica en los desarrollos más recientes. Incluso las condiciones bajo las cuales esta función debe ser descentralizada siguen siendo las mismas. Como antes se mencionaba, para que existan ventajas en un sistema descentralizado en comparación con uno centralizado, cuando se contempla la provisión de bienes públicos o semi públicos, se requiere que los bienes provistos beneficien única y exclusivamente a los habitantes de las jurisdicciones inferiores, existan ventajas informacionales en los niveles inferiores de gobierno y no se desaprovechen las posibles economías de escala en los costes de provisión.

Cuando estas condiciones se satisfacen es evidente que el sistema descentralizado puede conseguir una mejor satisfacción de las demandas individuales de bienes públicamente provistos. Además, si no existen costes a la movilidad o estos son neglibibles y si los precios de los Servicios Públicos reflejan los costes de provisión, el sistema descentralizado replica el funcionamiento del mercado en la provisión de bienes privados.

Las condiciones anteriores, asimetría informacional, las características del bien a proveer y la existencia o no de economías de escala en los costes de provisión son suficientemente conocidas. Tampoco se han producido nuevos desarrollos que aconsejen su revisión. A pesar de ello me gustaría añadir un pequeño comentario acerca de la tercera característica.

Cuando el bien o servicio provisto está sujeto a costes de provisión per cápita decrecientes, si el número de residentes en la región es inferior al que permitiría alcanzar el coste mínimo de provisión, es evidente que no interesa una provisión descentralizada. Sin embargo, y aunque el argumento es tan claro que apenas merece comentario, es de destacar que pueden existir condiciones bajo las cuales la cantidad óptima a proveer del bien público no sea independiente del tamaño de la población. Si éste es el caso, al cambiar el número de beneficiarios puede alterarse la cantidad provista sin poderse concluir que el coste per cápita disminuya al aumentar la población (4).

Por otro lado, muchos de los bienes provistos por el sector público están sujetos a «congestión» lo que implica que el coste de provisión aumenta con el número de consumidores del mismo. Cuando la tecnología de los bienes determina funciones de coste que aumentan con el número de individuos en los bienes provistos públicamente no existe ninguna ventaja en la provisión

(4) Esta sugerencia se la debo a Cruz Angel Echevarria.

centralizada. Si es posible satisfacer mejor los gustos a través de la descentralización este es el diseño que debería ponerse en práctica.

Otro tipo de consideraciones se refiere a la clase de función objetivo que se plantee para el sector público. Así Lecea (1988) ilustra que "cuando las decisiones públicas se adoptan por votación mayoritaria, en lugar de suponer que existe un Gobierno benevolente, el Teorema de la descentralización propuesto por Oates (1972) no es necesariamente cierto. De hecho es preciso analizar la heterogeneidad interna de las jurisdicciones que resultan en el proceso de descentralización. Cuando éstas son homogéneas, la descentralización es un proceso adecuado que produce mejores resultados que la provisión centralizada. Por el contrario si las jurisdicciones son internamente heterogéneas es preferible la provisión centralizada. El análisis de Lecea se realiza sin embargo en un contexto de información perfecta en el que no existen por lo tanto posibles asimetrías informacionales entre distintos niveles de Gobierno.

En cuanto a la función de redistribución, tradicionalmente se ha considerado que debe ser competencia del Gobierno Central. La justificación de la centralización se encuentra en un argumento que descansa en la existencia de movilidad. Si como consecuencia de la existencia de programas redistributivos descentralizados se inducen procesos migratorios, los niveles inferiores de gobierno soportarán costes mayores en sus programas de redistribución. La pregunta evidente es por lo tanto empírica: ¿surgen movimientos migratorios entre regiones cuando estas llevan a cabo programas redistributivos?. ¿Son éstos movimientos importantes?. Solo si la contestación es afirmativa es evidente que las políticas redistributivas deben ser centralizadamente llevadas a cabo.

III.2. La financiación del gasto público

Las consideraciones a tener en cuenta a la hora de diseñar el sistema de Sector Público referidas a la provisión de los bienes están ligadas a las consideraciones sobre financiación de los gastos. Se ha mencionado con anterioridad que las ventajas de un sistema descentralizado están íntimamente relacionadas con el hecho de que puede producirse una ligazón entre los beneficios derivados de los bienes públicamente provistos y el coste, que a través del sistema impositivo, debe pagarse por los mismos. Para que ésto sea cierto, sin embargo, es preciso que los niveles de Gobierno que proveen los bienes financien los mismos a través de sus propias fuentes de recursos. En estas condiciones la competencia entre niveles de Gobierno inferiores puede conducir a decisiones-impuestos-gastos eficientes (idea que recientemente ha sido sugerida por Oates and Schwab (1988)). Sin embargo esto será cierto sólo si existe un modelo de votación eficiente.

Ninguno de los argumentos aquí recogidos aconsejan una revisión de los juicios emitidos acerca de la L.T.H. Se puede seguir manteniendo que, desde el punto de vista económico, la Ley no sirvió para dotarnos de un diseño de Sector Público adecuado.

IV. EL SECTOR PUBLICO VASCO EN LA PRACTICA

A pesar de que los argumentos teóricos no han hecho cambiar la conclusión acerca de la adecuación, desde el punto de vista económico, de la Ley de Territorios Históricos como instrumento para diseñar un Sector Público que pueda ejercer sus funciones de forma eficiente, en esta sección vamos a pasar revista a algunos aspectos del funcionamiento en la práctica. El objetivo es el de tratar de comprobar si los males de diseño se han traducido en actuaciones ineficientes o si por el contrario se han corregido, con la experiencia del funcionamiento, algunos de los previsibles problemas.

Lo deseable sería disponer de estudios que reflejaran de forma cuantitativa el coste, si existe alguno, de las ineficiencias, solapamientos o duplicidades que un mal diseño de Sector Público haya podido ocasionar.

A falta de estos estudios la aproximación que aquí se sigue es mucho más modesta. Ya que no es posible aportar evidencia cuantitativa a favor o en contra del diseño con el que nos hemos dotado, se han recogido piezas de información que sirvan para evidenciar comportamientos y por lo tanto para permitir emitir un juicio acerca de las implicaciones reales de la L.T.H.

Comenzamos por revisar los gastos en Administración general de la Administración Pública Vasca durante la última década. Este análisis puede servir para conocer el coste que a los ciudadanos nos supone el tener un Sector Público con distintos niveles de Gobierno. Los datos sólo se refieren a los gastos en Administración General incurridos por el Gobierno y las Diputaciones Forales, que es donde previsiblemente se encuentra el grueso de los mismos. No se incluyen por lo tanto los gastos en Administración General en que el Gobierno Central incurre como consecuencia del ejercicio de sus competencias en la CAPV ni tampoco los gastos de la Administración Municipal. De todos modos tanto los gastos del Gobierno Central como los de la Administración Municipal no son directamente relevantes en tanto que la L.T.H. no se ocupa ni de la asignación de competencias ni de las de recursos para estas Administraciones.

Como grupo funcional el gasto en Administración General incluye más de cuarenta programas de los presupuestos y su descripción se encuentra en el Apéndice de este trabajo. Los datos corresponden al período 1988-1991, aunque para el Gobierno Vasco esta información está disponible a partir del año 1981 (5).

En el período considerado, que es la etapa de consolidación del sector Público Vasco, los gastos en Administración general casi se han duplicado destacando la fuerte evolución de estos gastos a cargo de las Diputaciones Forales. En el período 1989-91 las Diputaciones consolidaron su estructura administrativa ampliando sus gastos en más de un 120%. En términos de PIB (6) (a precios de mercado) la existencia del Gobierno y las

(5) Véase «Las Políticas de Gasto Público 1981-1989». Departamento de Hacienda y Finanzas. 1990, Pag. 15.

(6) Los datos para el PIB de 1990 y 1991 son provisionales al no haberse publicado todavía las Cuentas Económicas de la CAPV.

Diputaciones supone un gasto que ha pasado de representar un 1,49% en 1988 al 2,002% en 1991. Los años de expansión económica y por lo tanto de fuertes ingresos impositivos han sido utilizados para captar cada vez mayores recursos para el funcionamiento del Sector Público. Si esta evolución no se controla, el coste, en términos per-cápita, de nuestro Sector Público puede convertirse en un factor que en lugar de ayudar al crecimiento económico, lo dificulte.

CUADRO 1
GASTO EN ADMINISTRACION GENERAL
Millones de ptas.

	1988	1989	1990	1991
Gobierno Vasco	19.104	21.997	20.922	22.834
Diputaciones	18.816	23.848	35.177	41.501
Total	37.920	45.845	56.099	64.335
PIB CAPV ..... (precio mercado)	2.549.680	2.876.462	3.134.593*	3.212.957*
% Gastos/PIB	1,487	1,593	1,789	2,002

Fuente: Presupuestos Diputaciones Forales. Gobierno Vasco.
* Cifras estimadas.

Como dato adicional que puede ayudar a poner en perspectiva las cifras anteriores se ha computado el porcentaje que los gastos en Administración General representan sobre el gasto total ejecutado por el Sector Público Vasco. Así para el año 1989, en el que se alcanzaron los 647.075 millones de pesetas en gasto, se incurrió en gastos de Administración General de más de 45.845 millones (7), lo que significa un porcentaje del 7%.

Ante estas cifras surgen numerosas preguntas. Es inmediata por ejemplo la cuestión de en cuánto podrían reducirse estos gastos de Administración General si dispusiéramos de un Sector Público bien diseñado o si sería factible, si el Sector Público estuviera sujeto a las reglas de la competencia, mantener una estructura que implica que por cada cien pesetas de incremento en el gasto a ejecutar es preciso incrementar la partida de gasto en administración general en 7 pesetas.

Como es obvio no hay respuestas para estas preguntas ni probablemente las habrá, debido a las dificultades que surgen, dado el tipo de servicios que el Sector Público está obligado a prestar, al comparar los niveles de actividad y de gastos entre el sector privado y el público.

Al margen de los datos, también puede tener interés el pasar revista a la forma concreta de actuación y a los problemas planteados como consecuencia de la enorme diversificación existente entre Instituciones para algunas de las competencias exclusivas de la CAPV. Comencemos con un poco de historia.

(7) Recuérdese que no están incluidos los gastos en Administración General de los Ayuntamientos.

En el período considerado, el Sector Público Vasco ha experimentado un doble proceso de trasvase de competencias. Por un lado el producido desde la Administración Central a la Autonómica y por otro el trasvase interno desde el Gobierno a las Diputaciones Forales a partir del año 1985. El análisis de las actuaciones en estas materias obliga, por lo tanto, a tener en cuenta la historia real y a dividir el análisis de los gastos por programas en cada función en tres etapas bien diferenciadas (8). La etapa inicial (1981-82) que responde a una estructura de Administración Pública en la que el volumen de recursos y la asunción de competencias era todavía incipiente; la etapa 1985-88 en la que se produce la distribución interna de competencias y la última etapa marcada por la asunción por el Gobierno de las competencias de Insalud y los medios materiales para la administración de Justicia.

En la práctica, por lo tanto, la Ley de Territorios Históricos tuvo una incidencia real a partir del año 1985 en el que se puso en práctica la distribución interna de competencias sancionada por la misma. La provisión de carreteras, obras hidráulicas, agricultura y bienestar social pasó a manos de las Diputaciones Forales. Posteriormente se produjeron también algunos ajustes como consecuencia del traspaso de competencias desde el Gobierno Central a la Administración Vasca. Así en 1988, al traspasarse las competencias del Insalud y del Inserso, mientras que el primer organismo quedó bajo el control del Gobierno Vasco, el segundo, como consecuencia de la aplicación de la L.T.H. y de la Ley de Servicios Sociales se transfirió prácticamente en su totalidad a las Diputaciones Forales.

El Gobierno Vasco mantuvo sus competencias de planificación de los servicios sociales, promulgación de la normativa general en esta materia, la coordinación de las Instituciones públicas y privadas competentes y las de relación con los organismos y entidades extracomunitarias o supraterritoriales.

El hecho de que se realizara el trasvase de competencias previsto en la L.T.H. no significó de hecho una ruptura total con el modelo vigente desde 1981. El Gobierno Vasco no dejó de actuar en competencias como agricultura o carreteras aunque como es lógico, si se mira a los gastos ejecutados en los distintos programas que tienen relación con estas competencias, se observan movimientos a la baja en los años 1985-86. Como muestra extraemos del estudio «Las Políticas de Gasto Público 1981-90» (1990) los gastos en promoción de la actividad agrícola y pesquera. Si en 1984 el Gobierno Vasco gastaba 3.633 millones de pesetas en esta actividad, en los años 1985 y 1986 las cantidades disminuyeron a 1.886 y 1.835 millones respectivamente.

La competencia en infraestructuras y su trasvase a las Diputaciones Forales según lo previsto en la LTH también se dejó sentir en el total de gasto llevado a cabo por el Gobierno en esta partida. Así, mientras que en 1984 el gasto del Gobierno dedicado a infraestructuras alcanzó el 0,56 del PIB de

(8) Así aparece recogido en el estudio «Las Políticas de Gasto Público 1981-89», Departamento de Hacienda y Finanzas 1990.

la CAPV, en 1987 disminuyó hasta el 0,3%. Posteriormente, y debido a la puesta en marcha del Plan Europa 93 en el que participan tanto el Gobierno como las Diputaciones Forales, el porcentaje, sólo para el Gobierno Vasco, para el año 1989 se elevó a un 0,74.

La financiación del Plan Europa 93 se realiza a través de Convenios Marco entre las cuatro Instituciones que participan en el mismo y constituye un ejemplo de la imprescindible coordinación cuando se quiere abordar un proyecto que dote al conjunto de la CAPV de un sistema de comunicaciones adecuado para afrontar el reto de la Europa sin fronteras de 1993. La coordinación se impone dado el alto grado de diversificación de las competencias y el Plan comentado es un exponente claro de cómo la práctica ha llevado a poner en marcha mecanismos de funcionamiento no previstos en la LTH.

La coordinación impuesta en el Plan Europa 93 se ha sentido también como necesaria en otras facetas de actuación públicas. De hecho, a partir de la tercera etapa antes descrita, se detectan esfuerzos en el sentido de hacer realidad la tan necesaria coordinación de las actuaciones de las Instituciones públicas.

La coordinación, sin embargo, no siempre ha llegado en el momento adecuado produciéndose, en ocasiones, retrasos que han servido para mantener solapamientos de políticas públicas que se hubieran minimizado si el diseño inicial hubiera estado bien realizado. En lo que sigue, comentamos algunos ejemplos de estos solapamientos.

Así en Promoción Social, en los años de la crisis más aguda, hubo una gran abundancia y variedad de tipos de ayudas para proyectos de creación y mantenimiento de empleo. Las ayudas podían obtenerse de distintos agentes gubernamentales generándose un sistema muy complejo con resultados mucho más pobres que los previstos (9). Con posterioridad, y una vez detectados los problemas se realizaron esfuerzos de coordinación entre las distintas Administraciones para paliar los efectos perniciosos de actuaciones solapadas.

Donde quizá los solapamientos en las actuaciones han sido más notorios ha sido en el campo de la Política Industrial, a pesar de que la competencia de industria es responsabilidad del Gobierno Vasco. En este caso ha sido la Ley de Bases del Régimen Local la que ha permitido a las Diputaciones Forales ejercer la Capacidad de Fomento en esta materia. Sin pretender entrar aquí en un análisis de lo que la interpretación sobre la Capacidad de Fomento puede implicar (10), me limitaré a señalar que la coincidencia de actuaciones y el solapamiento han inducido a los responsables a coordinar sus acciones en aras a la consecución de políticas eficientes.

La coordinación se echaba en falta desde distintos ángulos. Así, en el Estudio «Modelo de Política Industrial de Servicios a Empresas en la CAPV» (1991) se concluye (pág. 44) que «la falta de integración y coordinación en las acciones ha provocado solapamientos y duplicidad de esfuerzos,

(9) Referencia anterior, pag. 84.

(10) Existe un trabajo de J. Urrutia (1988) que aborda este problema.

que en último término, han disminuido la eficacia de las medidas y la eficiencia del gasto público». La dispersión de las acciones y la multiplicidad de agentes no han contribuido, desde luego, a llegar más directa y ampliamente a las industrias. Las PYMES han quedado en gran medida al margen de los apoyos ofrecidos, frecuentemente no conociéndolos o no sabiendo cómo acceder a ellos, no comprendiendo su sentido, y, en definitiva, no utilizándolos.

Similarmente, en el Documento «Política Industrial, Marco General de Actuación 1991-95» presentado recientemente en el Parlamento Vasco se reconoce (pág. 127) que «la política industrial de los 90 requiere un objetivo más centrado y una coordinación de actuaciones más intensa. La creación de un contexto competitivo exige la integración de enfoques y políticas desarrollando un modelo único de comportamiento, que sitúe a la política económica y sus respectivas calificaciones, —industrial, laboral, medioambiental, de infraestructuras...— en una relación de interdependencia bajo el objetivo común...».

Las afirmaciones anteriores no sólo se refieren a la necesidad de coordinar acciones entre Diputaciones y Gobierno en materia de política industrial. También se refieren a la necesidad de integrar todos los instrumentos de política económica en una única dirección. Creo hacer justicia al texto sin embargo, si lo interpreto como el reconocimiento de la necesidad de coordinación entre distintas Instituciones.

Parece, pues, fuera de toda duda que se ha impuesto la necesidad de coordinación puesto que si esta existe es obvio que pueden evitarse todas las duplicidades e ineficiencias. La cuestión pendiente sigue siendo sin embargo el por qué hemos de incurrir, en algunos casos, en los costes que la coordinación impone, cuando esta necesidad podría haberse minimizado con un diseño distinto y más adecuado de la Ley.

El coste del mal diseño tiene por tanto dos vertientes: el coste de la ineficiencia en que se ha incurrido y el coste de introducir un parcheo al sistema a través de los mecanismos de coordinación que podían haber sido evitados (11).

V. UN EJEMPLO ILUSTRATIVO

De manera un poco más formal todo el análisis de la Sección IV puede resumirse a través de un ejemplo que ilustra con claridad los costes que se generan como consecuencia de tener cuatro Administraciones proveyendo un bien con efectos externos no rivales o si se quiere, para hacerlo más sencillo, un bien de naturaleza pública.

Consideremos a la economía de la CAPV representada a través de tres individuos representativos (uno por cada Territorio Histórico). Supongo por tanto que existe homogeneidad de gustos entre los individuos de cada Territorio.

(11) Como ya se ha mencionado en la Introducción, el análisis no tiene en cuenta otro tipo de costes (por ejemplo políticos) que podrían haber sobrevenido con otro diseño de la L.T.H.

Cada individuo representativo está representado a través de una función de utilidad (12) que depende de su consumo privado c^i y del consumo de un bien público g provisto por el Gobierno. La función de utilidad viene representada por

$$U^i (c^i, g)$$

El bien público se produce mediante una tecnología usual con rendimientos decrecientes a escala y donde el input es el bien privado z. La tecnología viene representada por

$$g = f(z) \qquad f'>0 \qquad f''<0$$

La dotación de bien privado de que se dispone se representa como w.

Caracterizamos primero la asignación resultante cuando existe un planificador central, un único nivel de Gobierno que decide cuánto se ha de proveer de bien público (y por lo tanto cuánto queda disponible de bien privado). El Gobierno se comporta maximizando la función de bienestar social que no es más que la suma ponderada de las utilidades de los individuos representativos. Las condiciones de primer orden del problema que a continuación se plantea caracterizan, por lo tanto, las soluciones eficientes.

El problema a resolver es:

$$\text{Max} \sum_{i=1}^{3} \alpha^i U^i (c^i, g) \qquad a^i > 0$$

s.a.

$$(1)\ w - \sum_{i=1}^{3} c^i - z \geq 0$$

$$(2)\ f(z) - g \geq 0$$

$$(3)\ g \geq 0\ z \geq 0\ c^i \geq 0 \qquad i = 1,...,3$$

y las condiciones de primer orden vienen dadas por:

$$\alpha^i \frac{\partial U^i}{\partial c^i} = \lambda \qquad \alpha^i = 1,...,3$$

$$\sum_{i=1}^{3} \alpha^i \frac{\partial U^i}{\partial g} = \mu$$

(12) Se supone que U es diferenciable, estrictamente cóncava y estrictamente creciente.

$$\mu \frac{df}{dz} = \lambda$$

Las ecuaciones anteriores implican la conocida condición de Samuelson:

$$\sum_{i=1}^{3} \frac{\frac{\partial U^i}{\partial g}}{\frac{\partial / U^i}{\partial c^i}} = \frac{1}{\frac{df}{dz}}$$

Si suponemos que el planificador asigna la misma ponderación a los individuos de cada Territorio Histórico, es decir a cada Territorio, las ecuaciones anteriores implican que se producirá una igualación entre las utilidades marginales con respecto al consumo privado de los tres individuos. La asignación resultante estará situada sobre la frontera de posibilidades de esta economía.

Una vez resuelto el problema, cuando hay un planificador central preguntémonos lo que ocurre si el problema se resuelve descentralizadamente o, lo que es lo mismo, si cada Territorio Histórico resuelve el problema de su individuo representativo maximizando su función de utilidad sujeto a la restricción de recursos.

Al estar en presencia de bienes públicos suponemos que cada Territorio Histórico se suscribe voluntariamente (13) a la producción del bien público en cantidad z^i. En estas condiciones la producción del bien público vendrá determinada por

$$g = f\left(\sum_{i=1}^{3} z^i\right)$$

Para suscripciones de los otros Territorios Históricos dadas, el Territorio considerado determinará su contribución a la producción del bien público resolviendo el siguiente problema:

$$\text{Max } U^i (c^i, g)$$

$$\text{s.a. } c^i = w^i - z^i$$

$$g = f\left(z^i + \sum_{i=1}^{3} z^j\right)$$

y las condiciones de primer orden vienen dadas por:

(13) Véase J.J. Laffont (1984).

$$\frac{\partial U^i}{\partial c^i} = \lambda$$

$$\frac{\partial U^i}{\partial g} = \mu$$

$$\lambda = -\mu \quad \frac{df}{dz^i}$$

que implican $$\frac{\frac{\partial U^i}{\partial c^i}}{\frac{\partial U^i}{\partial g}} = -\frac{df}{dz^i} \qquad \forall i$$

Una mera inspección a las condiciones de uno y otro problema revela que las mismas no coinciden.

La conclusión por lo tanto es inmediata. Cuando el problema se resuelve descentralidazamente no puede esperarse obtener asignaciones que se situen en la frontera de posibilidades de la economía.

El ejemplo ilustra dos casos polares: aquel en que la provisión del bien la decide la Institución común (el planificador) y aquel en que la provisión viene decidida por tres agentes públicos representativos de los Territorios Históricos. El caso intermedio, con cuatro agentes decisorios, que es el que corresponde a la realidad de la economía vasca no tiene sentido en este contexto si suponemos, como es natural, que la función objetivo de la Institución común no es más que la agregación de las funciones objetivos de los individuos representativos de los tres Territorios Históricos. El ejemplo ilustra con claridad que la Institución Común, si la provisión se realiza descentralizadamente, debería servir como garante de la necesaria coordinación de las decisiones o equivalentemente como garante de que las decisiones se adopten con una función objetivo que represente los intereses de los tres Territorios. El ejemplo puede generalizarse a situaciones en las que los bienes provistos por el Sector Público generen efectos externos.

La moraleja más importante que se extrae del ejemplo y que es directamente aplicable a nuestra realidad, es la misma que se ha venido manteniendo a lo largo del texto. No puede esperarse obtener resultados eficientes con un Sector Público que no tiene asignadas sus competencias ni sus fuentes de recursos de acuerdo con los principios económicos más elementales. Si no creemos que las asimetrías informacionales entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones sean importantes no ganamos nada descentralizando la provisión de bienes o políticas que no tienen incidencia general en toda la Comunidad Autónoma pero podemos perder, y mucho en términos de eficiencia, al dejar en manos de las Diputaciones actuaciones de provisión o de ejercicio de políticas que tengan incidencia en toda la Comunidad. ◻

APENDICE

Grupo Funcional: Administración General

PARTIDAS QUE LO COMPONEN

Parlamento
Estructura y Apoyo
Prospecciones Sociológicas
Documentación e Información
Análisis y Estructura
Medios de Comunicación
Relac. Públicas y Protocolo
Publicidad
Comunicación Institucional
Europa 93. Coordinación
Servicios Generales
Servicios Centrales
Dirección Servicios
Relac. Inst. y Admón. Local
Régimen Jurídico
Función Pública
Organización y Sistemas
Programa Informático
Asuntos Relacionados CEE
Organismos Autónomos
Serv. Central Publicaciones
Archivo y Bibliotecas
Serv. Central Mantenimiento
Gabinete Servicios Generales
Gabinete Consejero
Estruc. y Apoyo General IVE
Servicios Generales
Estructura y Apoyo General
Patrimonio y Contratación
Función Interventora
Administración Educativa
Apoyo y Servicios Generales
Administración y Servicios
Proceso Electoral
Parque Móvil
Coordinac. Central y Perif.
Edificaciones
Coordinac. Central y Perif.
Servicios Consejero
Servicios Generales
Administración y Servicios
Vicepresidencia
Tribunal de Cuentas
Gastos Diversos Departamento
Crédito Global

REFERENCIAS

CRUZ A. ECHEVARRIA: Descentralización de políticas de estabilización. Economía Pública 1988.

M.C. GALLASTEGUI e I. GALLASTEGUI: Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos. Sociedad de Estudios Vascos. Cuadernos de Sección. 1985.

I. GALLASTEGUI y M.C. GALLASTEGUI: Consideraciones económicas en el problema del diseño institucional del sector público. Ekonomiaz 1987.

TIMOTHY J. GOODSPEED: The principles of Fiscal Federalism. Documento de Trabajo. FEDEA 1991.

GRAMLICH, E.M.: «Reforming U.S. Federal Fiscal Arrangements» en J. Quigley & D. Rubinfeld eds.: American Domestic Prioritics: An Economic Appraisal. Berkeley CA University of California Press, 1985.

IKEI: Modelo de Política Industrial de Servicios a Empresas en la C.A.P.V. Estudios de Economía. Gobierno Vasco, 1991.

J.J. LAFFONT: Curso de Teoría Microeconómica. Ed. Descleé de Brouwer. Bilbao 1984.

A. LECEA: Sobre la eficiencia de la descentralización con Gobiernos democráticos y un ejercicio sobre el caso español. Economía Pública, 1988.

The Making of Monetary Union. Monitoring European Integration. CEPR Annual Report, 1991.

W.E. OATES: Fiscal Federalism. Princenton Harcourt. Brace Jovanovich Inc. 1972.

OATES, W.E. & R.M. SCHWAB: Community Composition and the Provision of Local Public Goods: A normative Analisis. Journal of Public Economics, 1991.

Las Políticas de Gasto Público, 1981-89. Departamento de Hacienda y Finanzas. Gobierno Vasco, 1990.

Política Industrial, Marco General de Actuación 1991-95. Gobierno Vasco, 1991.

SACHS J. y X. SALAI MARTIN: Fiscal Federalism and optimal currency areas. Unpublished paper, 1991.

G. STIGLER: Tenable Range of Functions of Local Governments en Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability. Washington D.C. 1957.

J. URRUTIA: Capacidad de Fomento: Un análisis económico de su posible ejercicio. Economía Pública, 1988.

I. ZUBIRI: Sobre la asignación de gastos en un sistema federal. Economía Pública, 1988.