

“La distribución de funciones entre la política económica estatal y local. Algunas precisiones metodológicas“ (*)

DIEGO SUCH
MARTIN SEVILLA
J. A. MANTECA

Departamento de Política Económica.
Universidad de Alicante

INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en la actividad económica, aparte de la connotación política que tiene para, prácticamente, todas las corrientes del pensamiento social —desde una visión anarquista o de economía liberal sobre su desaparición, hasta el intervencionismo total de la economía de la URSS y países llamados comunistas y el intervencionismo más o menos total de las dictaduras fascistas y de las llamadas economías «mixtas»— presenta un interés evidente para todos aquellos interesados en el funcionamiento de las modernas economías capitalistas siquiera sea desde la perspectiva de su incidencia sobre la articulación de sus sistemas económicos.

No creemos necesario insistir en las razones de tal argumentación ya que, a nivel incluso de cultura general es obvio que, en los países «occidentales», la introducción de los mecanismos de las técnicas y procedimientos keynesianos y las épocas pasadas de prosperidad económica generalizada (entendiendo ésta como el crecimiento general de las rentas nacionales simplemente), han introducido toda una serie de mecanismos sociales (gasto público, seguridad social, subsidios de paro, subvenciones a determinadas actividades económicas...) que han hecho palpable la asistencia e intervención del Estado en prácticamente todos los aspectos de la vida económica y social (1).

(*) Este artículo fue presentado y discutido por los autores en las Primeras Jornadas de Política Económica, celebradas en Valencia durante el mes de mayo de 1981. No obstante, la versión que aquí presentamos está corregida y ampliada.

(1) Consideramos que son estas argumentaciones tan conocidas y, por diversas circunstancias, en la actualidad tan de moda, precisamente con la

A los efectos de nuestra exposición, lo que nos interesa es, entre otros objetivos, el delimitar el carácter de tal intervención desde un punto de vista teórico a efectos de analizar su incidencia sobre el funcionamiento del sistema económico, y esto no sólo de una forma genérica sino desde las perspectivas de las distintas competencias que inciden en lo que hemos denominado Estado. Para ello podríamos partir de una concepción jurídica relativamente simple y, todo sea dicho, al mismo tiempo complejo (2) del papel intervencionista del Estado en la economía, dividiendo sus actividades en:

1. *Actividad de policía*, que supondría el intento de mantener o defender el orden público mediante el ejercicio de la coacción o la imposición de limitaciones a los particulares.
2. *Actividad de fomento*, que supondría el intento de promover actuaciones beneficiosas para la comunidad, mediante la introducción de medios persuasivos de estímulo.
3. *Actividad de servicio público*, que supondría la realización de prestaciones a los particulares mediante la creación de una organización adecuada en la que la Administración actúa como poder, aunque desempeñe funciones que, en muchas ocasiones, sea difícil distinguirlas de las que realizan las economías privadas.

Desde un punto de vista más cercano al campo económico en que nos movemos, podemos, con Musgrave (3), distinguir las funciones y políticas del Estado o del Gobierno en tres grupos:

- a) Políticas de estabilización.
- b) Políticas de distribución de las rentas.
- c) Políticas de asignación de recursos.

argumentación de su negatividad, que no creemos oportuno extendernos más. Como resumen de lo anterior puede verse LECKEMAN, «La era de Keynes», Alianza, IEF, *Política Fiscal en Acción*, o como contrapunto toda la bibliografía de los llamados «nuevos economistas». Friedman et alia.

(2) Véase BAENA DEL ALCÁZAR, *Apuntes de Derecho administrativo*, Valencia, curso 1974-75, pág. 14. Asimismo, esta clasificación de Jordana de Pozas se puede ver en cualquier manual de *Introducción al Derecho Administrativo*: Garrido Falla, Entrena Cuesta..., o bien en el reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales de 1954.

(3) MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, 1967.

Es obvio que en estas divisiones simplificadas de la actuación de la Administración en el campo económico se presentan numerosos problemas de identificación de actuaciones concretas, así como produce distintos efectos según variables de tipo constitucional, histórico, sociológico... de muy distinto rango —por poner un ejemplo sencillo, piénsese en los efectos del impuesto progresivo sobre la renta de sociedades de distinto grado de desarrollo, o con un sistema de aplicación «policíaco» diferente—. Queremos centrarnos en dos temas, a partir de esta división y siendo conscientes pues de las limitaciones que impone la misma, que pueden sernos útiles a la hora de analizar el papel que puede realizar la Hacienda local en un sistema capitalista avanzado económicamente. Nos referimos, por una parte, a los problemas derivados de la provisión de bienes públicos y su diferenciación de los bienes privados, y por otra, a la caracterización de la actividad del sector público en el campo económico, desde la disyuntiva de búsqueda de «eficiencia» económica *versus* búsqueda de equidad en relación a los distintos niveles de gobierno de un Estado. Este segundo punto será desarrollado en el apartado siguiente.

BIENES PÚBLICOS Y BIENES PRIVADOS

Como señala A. Casahuga, «Uno de los nuevos y principales avances de la teoría económica, después de la Segunda Guerra Mundial, ha sido, indudablemente, el desarrollo de la teoría de los bienes colectivos. Esta teoría ha abierto una nueva y gran veta de rentabilidad considerable para la investigación económica, la teoría del gasto público, veta cerrada anteriormente al análisis por falta de instrumentos» (4).

La base de partida de estos razonamientos estaría en un artículo publicado por Samuelson en 1954 (5) en el que, dentro de los razonamientos que la teoría económica del bienestar impone, Samuelson precisaba el concepto de bien público como aquellos «bienes económicos que todos los sujetos disfrutaban en común en el sen-

(4) A. CASAHUGA, «Polémica y progreso en la teoría de los bienes colectivos», *H.P.E.*, núm. 60, 1979, pág. 297.

(5) SAMUELSON, P. A., «The Pure Theory of Public Expenditure», *The Review of Economics and Statistics*, vol. XXXVI, noviembre, 1954. En versión castellana, *H.P.E.*, núm. 5, 1970.

tido de que cada consumo de un individuo de tales bienes no se sustrae de cualquier otro consumo realizado por otro individuo de estos mismos bienes» (6). Al mismo tiempo establecía, dentro del esquema paretiano de bienestar, el proceso de sustitución de bienes públicos por bienes privados a nivel de eficiencia, fijando el equilibrio en el punto en que la suma de las relaciones marginales de sustitución de todos los individuos consumidores igualara a los costes marginales del bien público medido en unidades del bien privado.

Por último, dentro del esquema del equilibrio general de Walras, Samuelson trataba de analizar cómo se podía obtener una distribución óptima de recursos en la economía en presencia de bienes públicos.

Con independencia de la problemática de tipo teórico que se ha suscitado a partir de este trabajo pionero de Samuelson (7) acerca, tanto de las mismas limitaciones que los esquemas de la teoría económica del bienestar introduce (8) como de la problemática concreta de cada uno de los aspectos debatidos, el problema de la provisión de bienes públicos no es, en la actualidad, un tema exclusivamente académico. El papel que representa la economía pública en las sociedades capitalistas sobrepasando en muchos casos la participación del 30 y el 40 por 100 en el P.N.B., ha hecho surgir (o resurgir) también el debate político sobre los supuestos efectos perniciosos que esta intromisión de la economía pública tiene en el campo de la actividad económica general.

Se vuelve en este sentido a considerar los viejos esquemas smithsianos acerca del reducido papel que el Estado debe desempeñar en la economía (cuestiones de vigilancia, defensa nacional...), proponiendo el desmantelamiento de la intervención pública que las interpretaciones «excesivas» de la teoría keynesiana ha desarrollado profusamente (9).

Sin embargo, con independencia tanto de las discusiones de tipo teórico puro acerca del funcionamiento de estos bienes públicos,

(6) SAMUELSON, *op cit.*, pág. 165.

(7) CASAHUGA, *op. cit.* Hay una numerosa bibliografía sobre bienes públicos, sobre todo en la literatura anglosajona, con reproducciones de los más importante, en *H.P.E.*

(8) Ver una crítica desde una perspectiva radicalmente distinta en DOBB, M., *Economía del bienestar y economía del socialismo*, Siglo XXI.

(9) Véase, como resumen de estas teorías, J. M. BUCHANAN y otros, *El sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

como de las soluciones radicales en cuanto a la desaparición del Estado en la esfera económica, salvo en cuestiones mínimas, hay un amplio campo de discusión en la actualidad acerca de ese campo borroso que marca la frontera entre la provisión de bienes públicos o privados, y sobre el cual es preciso hacer alguna delimitación.

La teoría de los bienes públicos es muy rica en el estudio de casuísticas, como corresponde a su estado relativamente poco avanzado de precisión. La eliminación de las plagas de mosquitos en Illinois, el sistema educativo, las funciones de Defensa Nacional, la discusión acerca del suministro de emisiones televisivas, etc. (10), han sido motivo de sustanciosas discusiones sobre las características de los bienes públicos, así como las razones que harían deseable o no ser producidos con los «incómodos problemas del gasto público» (11).

Independientemente del aspecto teórico de la polémica, tres son a nuestro parecer los problemas básicos que encierra la discusión de la provisión de bienes públicos desde una perspectiva política práctica. Por una parte, estaría la cuestión de los *fallos del mercado* para producir toda una serie de bienes que, si bien podrían ser suministrados por el mercado, éste lo haría de forma ineficiente al no introducir en sus esquemas los efectos externos de las actividades privadas —el caso de las plagas de mosquitos en el ejemplo de Tullok, la contaminación.

Paralelamente a esta cuestión y muchas veces confundida con la misma estaría la consideración de fracaso de la economía de mercado al *distribuir* el producto social entre individuos de la comunidad. Precisamente, uno de los pilares de la economía del bienestar, su consideración neutral de la distribución de la renta, sería la base de esta discusión por la que, sin mecanismos correctores —léanse bienes y servicios públicos—, la economía capitalista tiende a agudizar aún más si cabe la desigual distribución de las rentas. El caso de la educación sería un claro ejemplo de este aspecto donde, aparte de constatarse los efectos externos que tiene para toda la comunidad la elevación del nivel de enseñanza, su realiza-

(10) TULLOCK, *Necesidades privadas y medios públicos*, Aguilar, 1974, capítulo I, págs. 3 y ss. MINASIAN, J. R., «El precio de las emisiones televisivas y la teoría de los bienes públicos», *H.P.E.*, núm. 60, 1979. SAMUELSOU, P., «Bienes públicos y televisión por suscripción: Corrección de interpretaciones», *H.P.E.*, núm. 60, 1979.

(11) SAMUELSON, *op. cit.*

ción como servicio público amplía su campo de actuación, cuando se fijan unos mínimos progresivamente gratuitos, al de los efectos redistributivos.

Un tercer aspecto no muy claramente especificado por la doctrina, quizá por su fuerte carga política inmediata, sería la cuestión de la *producción en monopolio* de algunos de estos bienes considerados públicos. El caso de la actual discusión en nuestro país acerca de las televisiones privadas o no, tendría más que ver con este aspecto —el poder de la competencia monopolística de la televisión privada y la supuesta indefensión (?) ciudadana ante los programas y las campañas publicitarias privadas en contraste con una televisión pública controlada por el Parlamento— que con los dos enunciados anteriormente.

Como criterios generales, podríamos resumir el tema de los bienes públicos poniendo en evidencia tanto los problemas analíticos de su estudio como la difícil distinción que se puede hacer entre éstos y los privados. Salvo las viejas prescripciones smithianas sobre cuál debería ser la tarea del Estado en la economía —defensa, justicia...— prácticamente todo el resto de cuestiones está sujeto más que al campo de las discusiones analíticas —que sería como el caparazón del problema— a profundas divergencias ideológicas acerca del papel que debe desempeñar el Estado en la economía (12).

LOS CRITERIOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN RELACIÓN A LOS NIVELES DE GOBIERNO

Una vez admitida y justificada la intervención pública dentro de las economías capitalistas, en función, como hemos dicho, de los supuestos fallos del mercado —que provocan, desde la perspectiva de la economía del bienestar, una ineficiencia de las mismas— y de criterios de justicia social o búsqueda de una mayor equidad social, nos interesaría precisar qué niveles del aparato de Gobierno podrían desempeñar estas funciones. Es decir, qué tareas le corresponderían a la Administración Central y cuáles a la local, para el logro de estos fines de eficiencia y equidad, tema éste, en el

(12) BUCHANAN, *op. cit.*

caso español, de suma actualidad. La jerarquización de las distintas instancias de la Administración —y del Estado— en Administración Central, Comunidades Autónomas y entes locales precisan también criterios de tipo económico —ya que los que primeramente han resurgido han sido de tipo político: elecciones locales, recuperación de identidades históricas..., para que el establecimiento de las mismas no genere más problemas de los que resuelve (13).

El tema es obviamente problemático. Si ya de principio partimos de unas bases débiles para justificar, desde el punto de vista de la distribución entre bienes públicos y bienes privados en las llamadas economías mixtas, cuando además pretendemos marcar en qué niveles de la Administración deben generarse los mismos en cuestión, se hace aún más discutible si cabe. Sin embargo, la doctrina de los hacendistas de USA, introducida en España con bastante rapidez (14), ha planteado el tema de una forma paralela al desarrollo de las discusiones acerca de los bienes públicos, incluyendo en los razonamientos sobre la existencia y características de las mismas variedades de su prestación según la estructura central o descentralizada del Gobierno (15).

Conviene precisar a este respecto los criterios básicos en que se han enmarcado, a nivel doctrinal, las distintas discusiones acerca de la división de competencias entre las Haciendas Centrales y Locales con el objetivo de relacionarlas con la situación que se está dando en la actualidad en el caso español.

La distinción metodológica antes mencionada de Musgrave entre:

- a) Funciones estabilizadoras.
- b) Funciones redistributivas.
- c) Funciones de asignación.

(13) Creemos necesario advertir que no nos parecen totalmente válidos los criterios de eficiencia para valorar los procesos de transferencias de una forma total. Los procesos políticos no se generan y resuelven por el estrecho camino de la eficiencia económica, sino que producen su propio proceso de «eficiencia política». No obstante, en el marco de la posible eficiencia económica debería estar presente en esta discusión.

(14) La revista *H.P.E.*

(15) Véase, por ejemplo, E. ALBI, «La teoría económica y la descentralización fiscal»; MUSGRAVE, R. A., «Teorías del federalismo fiscal», 1969; TIEBOUT, C. M., «Una teoría económica de la descentralización fiscal», 1961, publicados todos en *H.P.E.*, núm. 35, 1975.

como tareas de la Administración, aunque condicionada por una visión centralista del proceso de actuación del sector público, puede servirnos de base de discusión. En este esquema las dos primeras funciones (de estabilización y redistributiva) suelen considerarse como tareas básicamente del Gobierno Central, mientras que la función de asignación suele ligarse a la actuación de los Gobiernos locales, sobre todo en los países desarrollados. ¿Cuáles son los criterios de esta distinción? ¿Cuáles son las actuaciones que en el caso español se están dando en la actualidad?

Veamos, uno a uno, los problemas planteados:

- a) *La política estabilizadora del Gobierno debe ser tarea de la Administración Central*

Esta perspectiva de la actuación pública se ve afectada en la actualidad por dos tipos de problemas distintos.

Si los criterios keynesianos sobre la actuación beligerante de la política económica han estado en la base de la «cultura» económica de toda la actuación de los Gobiernos de los países capitalistas —fundamentalmente los desarrollados— en el período que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, a partir de la crisis económica mundial de los setenta, han surgido con nueva fuerza las nuevas doctrinas monetaristas y liberales, que tratan de poner en candelero este tipo de políticas considerando que, más que introducir factores de estabilización, las variaciones de las políticas económicas (fiscal y monetarias principalmente) lo que hacen es introducir más factores de incertidumbre, si cabe, en el proceso económico, si bien este tipo de doctrina está bien lejos de haber triunfado, a pesar de la persistencia en la misma del Gobierno conservador inglés, o recientemente de la nueva política económica del presidente Reagan, la que sí introduce un nuevo criterio sobre la estabilización económica desde la perspectiva de un menor protagonismo del sector público.

En un sentido totalmente contrario se podría considerar la actuación de alguna Comunidad Autónoma o Ayuntamientos españoles en materia de estabilización a nivel local. Dos son, a nuestro parecer, los principales problemas en los que se inserta esta actuación. Por un lado, estaría la insuficiencia tradicional de las Haciendas locales españolas de cara al cumplimiento de los amplios fines

que paradójicamente les dotaba la Ley de Régimen Local de 1955. Las elecciones de 1979 agudizaron esta contradicción al resultar ganadores de los mayores municipios las coaliciones de izquierdas o nacionalistas, por lo que, al problema tradicional de la insuficiencia efectiva de capacidad económica de las Haciendas locales, se le añadía el problema político de un Gobierno Central en manos de UCD y unos Gobiernos locales en los mayores municipios en manos de la oposición. Si bien la rigidez del ordenamiento jurídico español en materia de régimen local no permitía actuaciones autónomas por parte de los ayuntamientos en materia de expansión del gasto público local —limitado por la rigidez de los ingresos y los topes al endeudamiento local— tanto la presión de las numerosas reuniones de los alcaldes de los mayores municipios consiguiendo por ejemplo el *Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, sobre «Medidas urgentes de financiación de las Corporaciones locales»*, o el *Real Decreto-ley sobre «Régimen jurídico, económico y financiero de las Corporaciones locales» de enero de 1981*, a pesar de sus distintas valoraciones (16) —como la asunción de los hechos consumados de los déficits de los presupuestos ordinarios de los mayores ayuntamientos resueltos también por la sibilina vía de los presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas— han puesto en evidencia la contradicción entre unas directrices de política económica central restrictiva que considera que la «ineludible reasignación de recursos impondrá aplazamientos en la satisfacción de las demandas sociales que sólo podrán ser cubiertas una vez superada la crisis actual» (17) y una política local con tendencias expansivas ante los grandes déficits heredados de servicios públicos locales de los períodos anteriores.

El segundo aspecto a destacar dentro de esta función estabilizadora de la Administración sería el procedente de la crisis económica internacional. Salvo en las grandes áreas metropolitanas donde la estructura productiva está más diversificada a nivel sectorial, el proceso de crecimiento español ha estado ligado a las economías de escala sectorial que han provocado una fuerte dependencia de

(16) «Comentarios al R.D.L. sobre régimen jurídico, económico y financiero de las Corporaciones Locales», M. LOIZU, *CEUMT*, núm. 34, enero, 1981. «Notas acerca del futuro de las finanzas municipales», F. SICART, *CEUMT*, núm. 21, diciembre, 1979.

(17) *Programa a medio plazo para la economía española*, Ministerio de Economía, 1979.

los núcleos urbanos sobre su industria predominante. Los Gobiernos locales se han visto abocados también con una perspectiva simplista generada por la necesidad de tener una buena parte de sus ciudadanos desempleados a promover «políticas locales estabilizadoras» que en la mayor parte de los casos han tenido una efectividad más que dudosa.

Una modalidad distinta de política de estabilización sería la de las Comunidades Autónomas en las que, a pesar de los enfrentamientos en materia de competencia con el Gobierno Central (Cajas de Ahorro de Catalunya, por ejemplo) sus propios Estatutos reconocen un amplio abanico de las mismas. El artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Catalunya es bastante significativo a este respecto:

«En el marco de las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica general, elaborada en los términos de los artículos 131 y 38 de la Constitución, corresponde a la Generalidad la *competencia exclusiva de las siguientes materias*:

1. Planificación de la actividad económica en Catalunya.
2. Industria.
3. Agricultura y ganadería.
4. Comercio interior.
5. Ahorro y Cajas de Ahorro.
6. Sector Público de la Generalidad» (18).

A pesar de la discusión que puede generar esa función de coordinación entre la política económica central y la de la Comunidad Autónoma a nivel real, también es cierto que, con mayor o menor éxito (19), se ha tratado de incrementar políticas estabilizadoras desde esta perspectiva.

Habría que concluir, por tanto, manifestando lo problemático que, en el futuro, puede presentarse la función estabilizadora del Gobierno sujeto a dos tensiones disgregadoras del mismo: Por una parte, con la supuesta pérdida de capacidad beligerante en el sistema económico general, y, por otra, por las reclamaciones que, de

(18) El subrayado es nuestro. En el mismo sentido, ver el artículo 11 del Estatuto Vasco.

(19) Ver el País, 5 de mayo de 1981: «La Generalidad creará 44.000 empleos».

la misma, se hacen a nivel local (20) —incluyendo en éstas a las Comunidades Autónomas.

b) *La política redistributiva debe ser tarea del poder central*

El problema de la redistribución de la renta ha sido un tema de actualidad entre nosotros, básicamente por el cambio de orientación de algunos ingresos públicos —I.R.P.F. e Impuesto sobre el Patrimonio— y por la nueva dinámica impuesta en las Haciendas locales.

Los criterios tradicionales sobre quién desempeñaría esta tarea han estado doctrinalmente claros: la Administración Central; si cada Comunidad local abordara independientemente su propio programa redistributivo, con toda probabilidad ocurriría que los individuos situados en tramos superiores de la escala de rentas trasladarían su residencia a aquellas localidades donde tales programas presentaran para ellos un matiz más benigno e, inversamente, los económicamente más débiles intentarían desplazarse hacia las Haciendas más distributivas. *El resultado final sería, naturalmente, que cada Hacienda local agruparía a contribuyentes de similares niveles de renta* (21).

No son tan nítidos y radicales los límites de las dos políticas redistributivas en el caso español. Las imperfecciones y laxitud de la aplicación de, por ejemplo, los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas o sobre el Patrimonio a nivel central —por no hablar de los problemas y dudosa eficacia redistributiva del gasto público— son elementos utilizados a la hora de promover o impulsar los tímidos programas redistributivos locales —fundamentalmente vía tasas de los servicios públicos modificadas en función de algún criterio de progresividad, como condiciones de jubilación, domiciliación, ingresos declarados, etc., y de la provisión de nuevos bienes públicos de gran consumo gratuitos o con tasas muy reducidas—. Es precisamente esta insuficiencia de la política redistri-

(20) No cabe duda que lo enunciado anteriormente únicamente puede tomarse como una tensión que, en muchos casos debido a los grandes intereses en juego —empresas públicas, grandes contratos estatales...—, ni siquiera llega a materializarse. La política económica monetaria sería un buen ejemplo a este respecto. Véase W. E. OATS, *Federalismo Fiscal*, IEAL, Madrid, 1977, especialmente el apéndice: «Política contracíclica del Gobierno local», págs. 40-52.

(21) J. MORAL, *op. cit.*, H.P.E., núm. 35, pág. 21.

butiva de la Administración Central, no lo olvidemos, con unos criterios ideológicos no concordantes con los mayores Gobiernos locales, la que presiona que estos últimos traten de aplicar esa serie de normas redistributivas que, por su propio y reducido marco de competencias, quedan únicamente a un nivel testimonial.

No quedaría completo el marco de la problemática de la distribución de competencias redistributivas, si no hiciéramos mención a un problema que les afecta a ambas. Independientemente de la valoración ideológica que merezcan los últimos estudios sobre la incidencia real de las políticas redistributivas, han venido a demostrar que «la utilización distributiva de los programas de ingresos y gastos públicos es más bien negativa y, además, no es una conclusión aislada de un trabajo, sino que hay una especie de consenso en casi todos los que se han realizado para mostrar que, de hecho, los programas de ingresos y gastos públicos han tenido más bien un efecto escaso desde el punto de vista de mejorar la distribución de la renta...» (22).

Si este tipo de conclusiones se obtiene de las actuaciones de los instrumentos de gastos e ingresos públicos en países con un sector público muy desarrollado, el caso español, donde este tipo de instrumentos redistributivos no están tan desarrollados, no lo sería menos.

Sin embargo, llegar a esta conclusión, que la actuación pública no ha disminuido las diferencias de renta, presenta claramente dos variantes que, curiosamente, podrían marcar la diferencia de criterios entre la Administración Central y Local en el caso español: por una parte, estarían los consejos de los que, a partir de la referida conclusión, se muestran partidarios de que desaparezcan en lo posible los criterios de progresividad en los programas de ingresos —I.R.P.F. e Impuesto sobre el Patrimonio, sobre todo— o gastos públicos debidos a su comprobada ineficacia. Por otra, los que aconsejan mejorar los instrumentos para que efectivamente se traten de acomodar los principios a la realidad. Y cabría una última e importante cuestión que no está planteada en estos numerosos estudios y es la relativa a lo que hubiese sucedido en el caso de no existir esos correctores estatales. El sistema capitalista tiene sus

(22) VICTORIO VALLE, *La política presupuestaria y el problema de la distribución de la renta*, pág. 455. Dentro de BUCHANAN y otros, *El sector público en las economías de mercado*, Madrid, 1979.

propios métodos correctores de la política distributiva estatal —a fin de cuentas eso es lo que vienen también a demostrar esos estudios—, desplazando hacia adelante y hacia atrás la presión fiscal sobre las clases con mayores ingresos y más que un proceso distributivo real —cosa que, por otra parte, está claro que no pretenden— los políticos estatales lo que han conseguido ha sido frenar determinados desequilibrios que tienden a hacerse escandalosos, en las situaciones en las que la política fiscal estatal ha sido más inoperante.

c) *La política de asignación puede ser tarea de la Administración local*

Si sobre las dos políticas anteriores hay un amplio consenso acerca de sus características como propias de la Administración Central, en el caso de las políticas asignativas de recursos también ocurre lo mismo en el sentido de ser consideradas como materia de los poderes locales. La razón de esta interpretación —procedente, no lo olvidemos, de los estudios fundamentales generados en países de Hacienda Pública con una fuerte descentralización fiscal, como es el caso de EE.UU. y Canadá, sobre todo— está basada, fundamentalmente, en las características genéricas de la provisión de los bienes públicos, así como su vinculación con los procesos de su determinación, coste y consumo (23).

El proceso de provisión de bienes públicos —ya reseñado con anterioridad, por lo que obviamos su problemática general— está en base de estas argumentaciones. Si bien hay una serie de estos bienes —«o males»— cuyas ventajas se distribuyen de una manera más o menos homogénea para toda la población —caso de la defensa, justicia y política, aunque con motivaciones—, no ocurre lo mismo con el resto, en los que los consumidores o bien no son todos los ciudadanos, o bien su coste se determina por los totales producidos y consumidos del mismo, o bien influye sobre sus supuestos beneficios sociales el número de consumidores. Si bien

(23) Véase, sobre todo, el estudio de MORAL MEDINA, «Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda local», en *H.P.E.*, 1975. Asimismo, G. SÁENZ DE BURUAGA, «Los gastos de las Administraciones locales: eficiencia, planificación y proceso presupuestario», *Rev. ICE*, núm. 549, mayo, 1979, y A. DE LAMA y R. VELASCO, «Argumentos sobre la centralización de la Hacienda Pública: una relativización», *ICE*, núms. 526-527, 1977, págs. 138-147.

estos bienes públicos producen sus beneficios directos sobre una parte de la población ligada a factores locacionales —ya que podrían afectar a subpoblaciones ligadas a otras variables como edad, sexo, religión, ingresos, etc.—, es evidente que la determinación más eficaz de su volumen de producción y modalidades de prestación serían precisados más correctamente desde un punto de la eficiencia económico-política de los mismos si fuesen decididos por esos consumidores beneficiarios. Sin embargo, si estos principios los hacemos extensivos a todo tipo de bienes públicos —desde escuelas a hospitales, desde servicios contra incendios a bibliotecas públicas, etc.—, la multiplicidad de jurisdicciones decisivas haría negativos los factores beneficiosos de la descentralización, por lo que en esta materia se considera más apropiado, bien el mantenimiento de las jurisdicciones vigentes con tradición orgánica de funcionamiento o bien la creación mínima de nuevas jurisdicciones. Este factor coadyuvante a la descentralización lleva aparejada otra implicación básica en la teoría de la Hacienda local descentralizada, cual es el de la financiación del mismo. Así, según Samuelson, a la financiación de los costes de producción de ese bien público, deben acudir exclusivamente todos los consumidores del mismo. Pero la inexistencia de un sistema de precios indicativo de la demanda y consumo de este tipo de bienes según los distintos consumidores-ciudadanos y la presunción de la independencia del factor distributivo del asignativo (24), hace que mientras que la determinación del volumen de bien público se hace por medio de un «proceso democrático de elección de bienes públicos», la financiación se basa en el principio de beneficio que los mismos reportan a los distintos ciudadanos más que otros factores ligados a la capacidad de pago de los mismos.

A estas razones de tipo político-administrativo justificatorias de la descentralización se le suelen unir otras de tipo «técnico» (25), relacionadas con que la misma producción o consumo de algunos bienes públicos exigen una localización precisa, aunque esta localización de los mismos no esté reñida con que sea desempeñada su gestión por órganos centrales —caso muy frecuente en España, donde servicios y bienes públicos como la Sanidad, por ejemplo, a

(24) MORAL MEDINA, *op. cit.* Estamos siguiendo básicamente las argumentaciones de su estudio.

(25) TIEBUT, C. M., *op. cit.*

pesar de ser fundamentalmente locales, su gestión es llevada generalmente de forma centralizada o bien duplicando la gestión con la esfera de gestión local de otros hospitales o servicios sanitarios—. Hay pues que distinguir entre ambos argumentos, pues tienen características totalmente distintas a la hora de justificar o no la descentralización (26).

Sin embargo, las anteriores consideraciones se han hecho bajo los supuestos de que el factor distributivo de la Hacienda Pública Central funcionaba bien y lo hacía sobre una sociedad en la que las diferencias de rentas no eran explosivas. Sin embargo, si estos principios se rebajan, es decir, los programas distributivos no funcionan y las diferencias de rentas son muy elevadas, tanto el proceso redistributivo generará fuertes distorsiones en la asignación de los recursos como los programas de estos últimos incluirán adicionalmente factores correctivos de la distribución de rentas. Esto es bastante apreciable en el caso español, como ya hemos comentado anteriormente en la discusión referente a las políticas redistributivas. Las políticas urbanas, aunque tengan mínimamente claros los principios de la distribución de la financiación de los bienes públicos locales, no pueden olvidar que esto se da sobre una estructura redistributiva ineficiente e insuficiente, por lo que en muchos de los impuestos y tasas locales el factor progresividad ligado a la capacidad de pago de los ciudadanos estará presente, aunque sólo sea a nivel testimonial. «Resulta, pues, que las *posibilidades reales de aplicación* del principio del beneficio en el seno de las Haciendas Locales son tanto más débiles y tanto más fuertes en cuanto al principio de capacidad de pago cuanto peor es la distribución de la renta y de riqueza» (27).

Adicionalmente a este problema que debilita el principio del beneficio como básico en la financiación de los bienes públicos locales, se presenta otro no menos importante que va ligado a la capacidad económica de los distintos órganos locales. Debido a la distinta distribución de las rentas y riquezas a escala geográfica y local si el principio del beneficio —que tiene un significado de capacidad de pago a nivel de la jurisdicción que lo impone— se aplica en todas

(26) Obsérvense los comentarios de J. MORAL en este aspecto, págs. 30-31, y sus implicaciones incluso en las esferas de la descentralización de servicios de las grandes áreas metropolitanas.

(27) J. MORAL, pág. 37.

las jurisdicciones resultará que aquellos más pobres —capacidad de pago global inferior— tendrán unos servicios y bienes públicos menores. La única vía para solucionar este factor de forma satisfactoria —la otra vía sería el desplazamiento de los ciudadanos de esas zonas a las otras más ricas, cosa que, por otra parte, ocurre— es por la vía de las subvenciones estatales para la provisión de unos niveles mínimos de bienes y servicios públicos (28). Sin embargo, la determinación de éstos, sobre todo en los casos prácticos españoles— con los márgenes de discrecionalidad y falta de rigor en las distribuciones—, hablan por sí solos de las dificultades de su implantación.

Básicamente, el esquema aplicable a este tipo de bienes en cuanto a su financiación y producción podría ser el siguiente:

CUADRO I

<i>Ingresos</i>	<i>Gestión</i>	<i>Principio aplicable</i>	<i>Determinación de la producción de bienes</i>
Impuestos locales.	Local.	Principio del B.º	Proceso político local de elección.
Transferencias estatales.	Estatal.	Principio de igualdad de bienes públicos locales.	Proceso político local de elección.
Tasas (a).	Local.	Principios de mercado.	Determinación por la oferta y demanda.

(a) El problema de las tasas locales presenta adicionalmente muchos inconvenientes en cuanto a la determinación de esas ofertas y demandas, así como el régimen de monopolio de muchos de estos bienes.

Como se ve, este tipo de estructura puede generar infinidad de procesos a nivel local, debido a que tanto en las situaciones de partida, como lo que se entienda como servicios públicos y bienes públicos básicos.

(28) Aquí se incluirán las campañas estatales y de las Diputaciones españolas de apoyo a los pequeños municipios en materias de aguas, electrificación...

A MODO DE CONCLUSIÓN

No creemos que sea muy necesario insistir en que las cuestiones tratadas anteriormente, al mismo tiempo que presentan una gran actualidad política —procesos de transferencias, modificación de la Ley de Régimen Local y Haciendas Locales...—, dejan abiertas infinidad de interrogantes acerca del propio funcionamiento del sistema económico, con la inseguridad teórica que se esconde tras la terminología e ideología de la «eficiencia económica», así como la racionalidad de los procesos de distribución de competencias a los organismos y comunidades autónomas. Evidentemente, este proceso se va cerrando en las discusiones y resoluciones políticas, pero consideramos que sus valoraciones y significados permanecerán abiertos a la discusión un dilatado período de tiempo.

