

I.— INTRODUCCION

El Análisis de la Ley de Territorios Históricos desde un punto de vista estrictamente económico puede parecer, a primera vista, un objetivo excesivamente parcial e incluso puede sospecharse que el punto de vista económico sea quizá excesivamente miope.

Es posible, sin embargo, aducir sólidas razones que justifican este esfuerzo y existen preguntas relevantes que este tipo de aproximación permite plantear y contestar.

Una de ellas, quizá la más importante, se refiere al diseño del sector público de la C.A.V.; en el proceso de construcción del mismo la L.T.H. es una pieza fundamental reguladora de las relaciones entre los Territorios Históricos y las Instituciones Comunes. El diseño de una estructura de funcionamiento para las instituciones públicas es de crucial importancia en tanto que puede condicionar la mayor o menor eficacia de sus actuaciones y desde esta perspectiva, y como ciudadanos, interesa sobremanera conocer si la configuración actualmente sancionada en la L.T.H. permite esperar que el sector público vasco actúe eficientemente.

Otra segunda razón importante para analizar la L.T.H. desde una perspectiva económica está relacionada con el hecho de que el diseño del sector público vasco es sin duda «peculiar». Interesa estudiar sus características básicas en detalle pues sólo así podremos asegurar si existe o no un «coste» asociado a esta peculiaridad, coste que será mayor cuanto más alejado esté el diseño actual del diseño «ideal».

Esta última idea sugiere la necesidad de disponer de una definición lo más precisa posible de cuál es el «sistema ideal» de diseño del sector público; sólo así será posible llevar a cabo un juicio económico serio de una pieza legal clave en la vertebración institucional de la C.A.V.

Definir el diseño ideal en abstracto no es excesivamente difícil. Se trata de analizar en detalle el tipo de consideraciones que es preciso tener en

cuenta y de desarrollar con cuidado las ideas teóricas avanzadas en el análisis de este problema. Lo que resulta más difícil es el tratar de incorporar en el análisis todos aquellos condicionantes de partida del sistema y, una vez detectados, el contestar a la pregunta de cuál es el *mejor diseño posible* dadas las limitaciones existentes.

Pues bien, nuestro esfuerzo en el análisis de la L.T.H. ha pretendido adentrarse en ambas direcciones. Hemos intentado, en primer lugar, contestar a la pregunta acerca de si el sistema de funcionamiento del sector público de la C.A.V. cumple con los requisitos necesarios para ser juzgado como un «buen» sistema. Para ello lógicamente ha sido necesario elaborar con un poco de detalle las ideas teóricas que constituyen el corazón de la Economía Pública en el estudio de la centralización versus descentralización de las decisiones del sector público. El resumen de los principios a nuestro juicio más importantes y de las condiciones que han de satisfacerse para que el sistema descentralizado domine al centralizado o viceversa han sido recogidas en la sección I de este trabajo. Estas ideas permiten definir el sistema ideal y permitirán por tanto emitir un juicio crítico de la L.T.H. desde esta perspectiva.

La descentralización de las decisiones públicas, como se verá, viene justificada desde el punto de vista de la vertiente de gasto. Una vez admitido sin embargo que las decisiones de gasto deben descentralizarse, existen razones económicas que justifican también la descentralización de la capacidad de generar ingresos. Esto permitirá emitir el juicio acerca del sistema sancionado en la L.T.H. en dos partes: se juzgará primero la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno para, en segundo lugar, examinar el reparto de recursos.

Si como resultado del análisis se concluye que cualquiera de los dos repartos (o ambos) no respeta los principios teóricos enumerados en la sección I habremos de convenir que el diseño del sector público de la C.A.V. no es el idóneo, siendo por tanto previsible que se produzcan actuaciones públicas ineficaces.

Pudiera parecer que esta última afirmación es excesivamente tajante. Ciertamente lo es en tanto que se pretente juzgar el diseño de funcionamiento del sector público con los estándares más exigentes. Añadiremos dos consideraciones que pueden servir para situar el juicio crítico en su verdadera perspectiva.

La primera se refiere a lo que acontecería si aplicáramos el mismo tipo de estándares para juzgar, por ejemplo, el funcionamiento de actividades económicas privadas; presumiblemente la conclusión también apuntaría hacia graves defectos institucionales o estructurales que dificultarían el logro de decisiones y actuaciones eficaces. Esto no es óbice sin embargo para que la exigencia y los estándares elevados se mantengan sobre todo cuando lo que está en juego es el funcionamiento de un sector cuya incidencia en los resultados económicos de una comunidad es importante y cuando lo que permite financiar los presupuestos son recursos detraídos del sector privado.

La segunda consideración, quizá más importante, se refiere a la necesidad de reconocer que un diseño ideal es prácticamente imposible de poder llevarse a la práctica debido a las limitaciones de partida a lo que a menudo nos referimos en este trabajo. Esto quiere decir que puede ser más relevante el averiguar si el sistema de funcionamiento instituido es o no el mejor posible que si es o no el ideal. En cualquier caso contestar a esta segunda pregunta también exige conocer cual es el modelo ideal de funcionamiento que servirá como pauta general o como línea directriz sobre la que basar el juicio crítico. Sólo así podremos concluir acerca del coste de las decisiones equivocadas.

El trabajo está estructurado en tres partes. En la primera sección, tal y como antes se mencionaba, se desarrollan los elementos teóricos necesarios para llevar a cabo el análisis económico de la L.T.H. Se distinguen por un lado las razones que justifican la descentralización del gasto y por otro los principios a satisfacer para que la descentralización de la capacidad de generar ingresos impositivos sea la adecuada. En la segunda sección, se hace una descripción detallada de todos los aspectos económicos relevantes de la L.T.H. Se incluyen además los artículos, a nuestro juicio necesarios, del Estatuto de Autonomía. La inclusión de los mismos obedece de hecho a que resulta prácticamente imposible explicar la regulación contenida en la L.T.H. sin tener en cuenta el contexto legal existente en el momento en que se promulgó, y la tercera y última sección recoge nuestra opinión o juicio crítico de la Ley. El juicio crítico se realiza a dos niveles. Un primer nivel en el que se analizan los aspectos económicos de la Ley considerados aisladamente y un segundo nivel en el que el juicio se lleva a cabo en un contexto de «óptimo subsidiario».

Para terminar esta Introducción parece importante mencionar que el tamaño reducido de la economía de la C.A.V. puede invalidar, en mayor o menor medida, la aplicación de las ideas teóricas acerca de la descentralización de actividades al diseño del sector público vasco. Aun siendo conscientes de esta dificultad creemos sin embargo que estas ideas constituyen la única manera sensata y fructífera de acercarse a estudiar el problema que nos ocupa.

II.- ASPECTOS TEORICOS NECESARIOS PARA ESTUDIAR LA L.T.H. DESDE UNA PERSPECTIVA ECONOMICA

0.— Introducción

El objetivo de la presente sección es el de resumir, de una manera lo más ordenada y sistemática posible, los argumentos teóricos que se han utilizado en la literatura económica en el análisis de la problemática planteada por la descentralización del sector público o más en general acerca del problema del diseño del contenido y la estructura del sector público.

Esta literatura comienza planteándose el problema original o primario consistente en averiguar las razones básicas y muy variadas que justifican la existencia de un sector público, así como otras cuestiones íntimamente relacionadas y que tienen que ver con el tamaño del mismo y con las formas idóneas de actuación.

No creemos que este tipo de aproximación, aun siendo imprescindible para un buen entendimiento de los argumentos económicos, deba formar sin embargo parte de este trabajo. Supondremos por tanto que las ideas detrás de esta justificación son sobradamente conocidas y nos referiremos a ellas únicamente de manera marginal y sin entrar en detalles de explicación.

Nuestra pretensión es la de concentrar nuestro esfuerzo en las ideas teóricas que se han barajado en el aspecto concreto de la estructura organizativa del sector público y del nivel de descentralización «ideal» desde una perspectiva de teoría económica.

Como se verá, muchos de los aspectos que vamos a tratar exigen niveles de formalización analítica elevados y los resultados obtenidos dependen crucialmente de los supuestos de partida utilizados en el análisis. Además, la totalidad de los argumentos que vamos a esgrimir son teóricos.

Hay sin embargo un par de ideas básicas en relación con los objetivos que el sector público debe satisfacer que constituyen el hilo conductor de la exposición y que quizá merezca la pena explicitar desde un principio.

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 no significa que todos los eficientes sean deseables y es preciso una intervención gubernamental para poder conseguir distribuciones de recursos éticamente deseables.

La justificación de la existencia del sector público desde un punto de vista económico se encuentra por tanto en el logro de resultados «mejores» que los 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 usualmente como objetivo a 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 la sección I y las de la sección 5.

Este trabajo está estructurado de la siguiente forma. En primer lugar (Sección 1) se analizan los factores más importantes que se avanzaron inicialmente por autores como Stigler y Oates 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 I, algunas de las conclusiones avanzadas por 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.

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 Holmstron, Ross y Myerson, 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 estas 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 es el objetivo de la Sección 2.

El trabajo de Lecea (1981) constituye uno de los ejemplos de aplicación de este tipo de análisis teórico al problema del diseño institucional, y sus principales conclusiones se recogen en la Sección 3 de este documento.

La Sección 4 se dedica a analizar los principios o razones que justifican que el ingreso sea también descentralizado. Estos principios jugarán un papel fundamental en el juicio del Título II de la L.T.H. Por último la Sección 5 pretende resumir 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 en lugar de en la asignación de los mismos.

1.— Primeros desarrollos en la Teoría de 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 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 electores 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 del sector público se debe precisamente a 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 con-

diciones 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 de diseño institucional que Stigler derivó, amparándose en estos dos principios, es bien conocida:

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

Una aplicación práctica de esta regla de actuación que es ya casi un lugar común se concreta en una organización del sector público en la que el objetivo de «distribución» y por lo tanto, los instrumentos y 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, amen 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. Como veremos en la sección 3, 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».

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 Samuelson. Además de existir bienes públicos puros existen «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 y costos 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, recaen fundamentalmente en los habitantes de los tres Territorios Históricos, el nivel adecuado de Gobierno responsable de esta provisión es de la Comu-

nidad 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 de 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 asignan 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 mismo 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 públicos no sean homogéneas.

Fijemonos en que esta conclusión descansa en dos pilares básicos: por un lado la heterogeneidad entre individuos y por otro lado 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 poca 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 aun 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 puedan generarse.

Las citas que a continuación recogemos expresan a nuestro juicio de manera concisa y adecuada las ideas del Prof. Oates.

«El defecto básico de una forma unitaria de Gobierno es su probable insensibilidad a la diversidad de preferencias entre los residentes en las distintas comunidades. Si todos los bienes públicos se proporcionaran por un Gobierno Central cabría esperar una tendencia hacia la uniformidad en los programas públicos para todas las comunidades. El problema que existe aquí es que el nivel de consumo de un bien público implica casi siempre cierto compromiso. Ciertos individuos pueden preferir unos programas de servicios públicos amplios y de alta calidad, mientras que otros pueden desear menos output público y la consiguiente reducción en los niveles impositivos. Para bienes públicos genuinamente nacionales (esto es, aquellos bienes que todos los individuos consumen en idénticas cantidades prescindiendo de su comunidad de residencia), tal compromiso es inevitable. Sin embargo, para otros bienes públicos, cuyos beneficios se limitan a un conjunto específico de la población (por ejemplo, los miembros de una única comunidad), hay al menos una solución parcial con la mayor descentralización del sector público».

«Una forma de Gobierno descentralizada ofrece, por tanto, la posibilidad de una mayor eficiencia económica proporcionando un conjunto diversificado de output de ciertos bienes públicos que se ajustan más exactamente a los diferentes gustos de los grupos de consumidores».

Oates se refiere a otras dos ventajas de la descentralización. «Una de ellas es que la descentralización puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos. Con gran número de productores independientes de un bien se puede esperar una variedad de enfoques que a largo plazo permitirán un mayor progreso técnico en las formas de proporcionar esos bienes y servicios».

«Hay razones para pensar que la descentralización puede llevar a niveles más eficientes de output público, puesto que las decisiones de gasto están mucho más relacionadas con el coste real de los recursos. Ello estimula una mejor adopción de decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costes de los programas públicos.» Este hecho ha llevado a algunos autores a afirmar que la descentralización supone una contracción del gasto

público, al admitir que ofrece un incentivo para mantener bajo el gasto local, para así conseguir unos niveles más bajos de tributación local.

«Para un bien público (cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población, y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción, son los mismos para el Gobierno Central o los respectivos Gobiernos Locales), será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los Gobiernos Locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el Gobierno Central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output, para todas las jurisdicciones.»

2.— Los desarrollos teóricos de la «Teoría de la Delegación» y de la «Teoría de la Agencia»

Aspectos Básicos

La estructura básica del problema en el que se trata de analizar la toma de decisiones descentralizadas en organizaciones institucionales que no son de mercado fue planteada por Holmstron en 1980.

En esta estructura básica se supone que existe un «individuo o grupo de individuos» al que se denomina «*Principal*» que se ve obligado a tomar una decisión en condiciones de incertidumbre.

El Principal tiene disponibles «*agentes*» que disponen de información relevante para el proceso de toma de decisión del principal y a los que puede consultar. Su problema es el de hacer uso de estos «agentes» reconociendo que los mismos pueden tener objetivos distintos al suyo propio, estando obligado por tanto a diseñar un mecanismo que «explote» de manera óptima la cooperación de los agentes.

El mecanismo de decisión que ha de elegir el «Principal» debe restringirse al conjunto de mecanismos de decisión admisible, conjunto que se define teniendo en cuenta el comportamiento estratégico de los agentes. En la elección del mecanismo de decisión el Principal maximiza su-propia función objetivo que depende de los mensajes proporcionados por los agentes y que, para que sean admisibles, han de ser el resultado de un juego de información imperfecta cuyo equilibrio es un equilibrio de Nash.

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 este 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 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 vez maximice su propia función objetivo.

La formalización de ambos problemas, el de descentralización y el de delegación, viene recogida en el Anexo.

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 Delegación se han estudiado las condiciones bajo las cuales merece *la pena* descentralizar las decisiones.

La idea detrás de estas condiciones que enseguida expondremos es la siguiente.

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 el agente debería tener un margen para tomar la decisión, o equivalentemente, merece la pena descentralizar.

La idea creemos es intuitiva y refleja una vez más la importancia de la asimetría informacional que aparece por debajo de una organización descentralizada. La descentralización aparece como una forma mejor de organización en contraste con la centralizada, aun admitiendo la posibilidad de que el Agente y el Principal tengan distintas funciones objetivos, debido precisamente a la incertidumbre que rodea la toma de decisiones y a las diferencias informacionales que existen entre el Principal y los Agentes.

De manera un poco más precisa las condiciones que aseguran que la descentralización es mejor que la centralización son las siguientes:

- i) preferencias coherentes,
- ii) el rango de la función de respuesta del Principal contiene el rango de la respuesta del Agente.

La coherencia en preferencias se refiere a que las preferencias del Agente y del Principal se muevan en la misma dirección cuando la información de que dispone el Agente cambia.

Además, en situaciones en las que es posible introducir transferencias entre Principal y Agente es posible probar que la delegación es valiosa en condiciones menos fuertes que lo que acabamos de comentar. Las oportunidades para cooperar aumentan sustancialmente si se permiten transferencias del Principal al Agente.

Fijemonos, por último, en que 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, este 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 la delegación óptima.

Los resultados de esta teoría pueden aplicarse al problema de la configuración del sector público vasco, de la misma manera que al análisis de las relaciones entre el Gobierno de Madrid y las Instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca.

3.— Una revisión del Teorema de la Descentralización

El trabajo de A. de Lecea que pasamos a resumir a continuación, al menos en aquellas partes más relevantes para nuestro problema, pretende analizar, utilizando una versión particular del modelo Principal-Agente, los resultados del Teorema de la descentralización bajo supuestos alternativos distintos.

En un primer caso se supone que existe asimetría informacional entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales y se introduce la posibilidad de que la «correspondencia perfecta» no se satisfaga. Es decir se admite que no exista coincidencia entre los límites regionales y las áreas beneficiadas por los bienes y servicios públicos.

El modelo básico supone dos estratos de agentes decisorios. El Gobierno Central y todos los niveles de Gobierno intermedios a los que se puede denominar «región», «comunidad» o «jurisdicción».

Se supone que los individuos están distribuidos entre las regiones y que no existe movilidad (este supuesto se relaja más adelante).

Los individuos de cada comunidad son homogéneos pero existen diferencias entre comunidades tanto en preferencias como en niveles de renta. Algunos de los resultados de este trabajo son los siguientes:

- 1.— «En condiciones de correspondencia perfecta e información completa la solución centralizada coincide con la descentralizada. Además ambas soluciones son «eficientes».
- 2.— Si hay correspondencia perfecta pero la información del centro es inferior a la información de las comunidades o regiones la solución descentralizada domina a la solución centralizada.
- 3.— Si existe información completa pero correspondencia imperfecta la solución centralizada domina a la descentralizada.

Una vez probados estos resultados Lecea considera la posibilidad de combinar los dos supuestos de «no correspondencia» (los bienes públicos no son bienes públicos puros a nivel local) y asimetría informacional.

En este caso ninguna de las estructuras de decisión estudiadas, la centralizada y la descentralizada, será eficiente y se precisa enfocar la comparación entre ambas en un contexto de óptimo subsidiario.

Como ilustran las proposiciones 1, 2 y 3, si no hay efectos externos entre comunidades, o equivalentemente si existe «correspondencia perfecta», el hecho de que exista información imperfecta no condiciona la eficiencia de la solución descentralizada. Por el contrario la «asimetría informacional» es la responsable de que la solución descentralizada domine a la centralizada. Contrariamente sí, además de información imperfecta, admitimos la posibilidad de que existan efectos externos entre regiones, ambas soluciones dejan de ser eficientes. En este caso se trataría de averiguar si el hecho de postular

una asimetría informacional (el centro está peor informado que las comunidades) es suficiente para probar que la descentralización es en términos relativos más eficiente que la centralización.

De hecho la fuerza relativa de estos dos componentes es la que determinará si la estructura centralizada domina a la descentralizada o viceversa.

La conclusión general es:

- 4.— Si la asimetría informacional es pequeña, pero los efectos externos son extensos, la solución centralizada domina a la descentralizada. Por el contrario si la asimetría informacional es sustancial y los efectos externos escasos dominará la solución descentralizada.

En una segunda parte de su trabajo Lecea relaja el supuesto de la no existencia de movilidad entre regiones. Admite que tanto los individuos como las empresas pueden elegir su localización en función de las prestaciones que cada comunidad ofrezca analizando la forma en que los gobiernos regionales pueden competir, utilizando sus niveles de servicios públicos, para influir en la entrada de empresas a su región. La competencia entre regiones se modela como un juego no cooperativo, en donde los participantes son no sólo los gobiernos regionales sino también las empresas. El bien público en este caso además de servir de bien de consumo aparece en la función de producción de las empresas afectando por tanto a su productividad.

En términos de la teoría de la agencia la interpretación es como sigue. Las empresas son «agentes» que toman una decisión cuyo resultado influye no sólo en ellos sino también en el Principal que puede ser conceptualizado como único (el Gobierno Central) o como un conjunto de principales (los Gobiernos Regionales).

En estas condiciones las preguntas a las que nos hemos referido anteriormente y que plantean la comparación entre los niveles de provisión centralizada y descentralizada se responden de manera similar si la asimetría informacional se concreta únicamente en información acerca de las preferencias de individuos.

En su trabajo se caracterizan, además, las condiciones necesarias y suficientes acerca del parámetro representativo de las preferencias de cada región por el bien público, que garantizan la existencia de un equilibrio en este contexto, en que como hemos dicho ya, el bien público no tiene sólo la naturaleza de bien de consumo sino también influyen en las funciones de producción las empresas.

Se prueba que la provisión de bienes públicos puede realizarse al nivel regional si y sólo si la región que está sujeta a costes de factores productivos inferiores tiene preferencias orientadas hacia los bienes públicos. Si éste no fuera el caso debería ser el Gobierno Central quien llevara a cabo la provisión siendo ésta la única forma de evitar un ciclo inacabable de propuestas y contrapuestas por parte de los Gobiernos regionales que no conducirían a un equilibrio.

El juego de las regiones y empresas se analiza en dos estadios. En el primero las regiones eligen el nivel de bien público que desean a proveer y en el segundo las empresas eligen su localización y sus planes de producción.

En estas condiciones en el equilibrio del juego se determina, además de la estructura industrial de las regiones (cuántas empresas habrá en cada una de ellas), el nivel de renta de las mismas. La razón de ésto último se encuentra en el hecho de que las decisiones adoptadas con respecto al nivel de provisión del bien público afectan al output que cada empresa planea producir (de ahí la naturaleza de bien intermedio y no sólo de bien de consumo del servicio público).

Evidentemente cuando el sector público está organizado centralizadamente no hay «juego regional». El juego se reemplaza por un problema de maximización de la función objetivo que caracteriza al centro.

4.— La descentralización de ingresos

La justificación de la descentralización de las actividades públicas, tal y como se ha argumentado en la sección I, 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 de recaudación y no 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 enseguida 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 (*).

4.i.- Los Tres Principios Básicos

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.

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

En este sentido creemos ilustrativo el analizar la Tabla 1 donde se resume la estructura del sector público en federaciones avanzadas como Austria, Alemania, Suiza, Canadá, EE.UU y Australia.

En el Mercado Común Europeo uno de los últimos dictámenes en el tema de financiación federal enfatizaba la importancia del principio de equilibrio fiscal, a que venimos refiriéndonos, debiendo tener cada jurisdicción control y responsabilidad sobre recursos suficientes para financiar los gastos de su responsabilidad. La limitación impuesta a este principio hace referencia a una idea ampliamente aceptada y que está relacionada con el hecho de que los ciudadanos deben pagar impuestos en contraprestación por los servicios que reciben. De acuerdo con este principio los distintos niveles de gobierno o jurisdicciones no deberían tener poder más que para establecer impuestos que graven a los residentes propios y no a los residentes de otras jurisdicciones.

Los datos de la Tabla 1 indican claramente que incluso en los países más avanzados existe un «bache fiscal» que tiene que cubrirse necesariamente a través de transferencias fiscales intra-gubernamentales.

(*) 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.

TABLA 1

Federaciones avanzadas: Estructura del Sector público, 1981.

	Austria	Alemania	Suiza	Canada	EE.UU.	Australia
Unidades de Gobierno						
Estatal	9	11	26	10	50	7
Local	2,301	9,000	3,000	8,000	79,913	900
Estado como % Total						
Ingresos propios (a)	9.4	21.9	25.1	39.2	21.1	18.6
Impuestos	8.3	21.4	23.0	34.2	18.4	14.7
Gastos corrientes(b)	13.1	24.0	24.0	39.6	22.5	33.5
Gastos totales(c)	14.3	25.1	30.0	38.3	22.1	35.5
Local como % Total						
Ingresos propios	16.2	13.4	22.6	10.5	14.5	4.8
Impuestos	12.8	7.6	17.5	9.7	11.4	3.9
Gastos corrientes	14.5	14.6	21.8	17.7	18.6	3.5
Gastos totales	17.5	17.8	23.2	17.1	19.1	5.4
Estado-Local como % Total						
Ingresos propios	25.6	35.3	47.7	49.7	35.6	23.4
Gastos totales	31.8	42.9	53.2	55.4	41.2	40.9
Estado como % Estado-Local						
Ingresos propios	36.7	62.0	52.6	78.9	59.3	79.5
Gastos totales	45.0	58.5	56.4	69.1	53.6	86.8
Ingresos propios como % gastos totales						
Nivel Estatal	55.0	71.6	72.6	81.2	77.8	38.9
Nivel Local	77.6	61.7	84.5	48.5	61.7	66.3
Estado-Local	80.5	60.3	89.7	89.7	86.4	57.2
Transferencias Recibidas (d)						
Estado	43.2	18.1	26.0	20.3	25.1	58.0
Local	15.3	31.4	16.0	48.1	43.0	23.9
Transferencias Pagadas (e)						
Central	10.1	6.7	13.4	21.1	11.6	34.8
Estado	5.4	20.6	13.1	19.2	34.4	3.0
Transferencias Netas						
Estado	39.2	1.9	15.8	1.5	-8.0	56.1
Local	8.8	27.6	9.4	47.7	41.8	22.6

a) Ingresos corrientes propios es la suma de ingresos impositivos y no impositivos.- Excluye ingresos de capital (rentas de activos fijos etc) y subvenciones. En el caso Canadiense (provincias y municipios) se incluyen, sin embargo, ingresos Totales (excluyendo subsidios).

b) Gasto Corriente incluye gastos por transferencias.- En el caso de las provincias y municipios Canadienses los datos son de gastos totales.

c) Gasto total es la suma de gasto corriente y otros gastos.

d) Las transferencias recibidas de otros niveles de gobierno (incluyendo transferencias corrientes y de capital pero no préstamos inter-gubernamentales que usualmente son pequeños o nulos) como porcentaje de ingreso corriente más transferencias recibidas.

e) Transferencias pagadas (suma de transferencias corrientes y de capital) como porcentaje de gasto total.

f) Las transferencias netas se calculan como transferencia recibidas menos trasferencias comentes pagadas, como porcentaje de la suma de ingreso corriente y subvenciones. La información acerca de transferencias de capital no está disponible en todos los países.

Fuente Calculado de datos del Fondo Monetario Internacional; Government Finance Statistics Yearbook 1983.

Parece claro que hay varias maneras de cerrar este bache fiscal y conseguir un acercamiento al modelo federal «ideal».

La primera vía consistiría 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 puestas en práctica aunque tanto la segunda como la tercera vía son impopulares. La segunda porque 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 (*).

En la tabla 2 resumimos información del monto de las transferencias como porcentaje del gasto de los gobiernos no centrales para el período 1950-80.

(*) Aun yendo en contra del equilibrio fiscal, la permanencia de las transferencias es relativamente fácil de racionalizar. El receptor 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 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 consideran 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 parte 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 statu quo o de cuál sea la tradición y los derechos y deberes constitucionales 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 le presta sino que también cabría pensaren 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 les deberían asignar para poder ejercer con dignidad sus competencias.

TABLA 2

**Transferencias del Gobierno Central como porcentaje del Gasto de los Gobiernos
no-centrales: Países de la OECD, 1950-80**

País	1950	1960	1970	1980	1980 como Porcentaje de 1950
Federaciones					
Canadá	15.6	20.7	20.5	19.6	126
EE.UU.	9.1	10.6	20.0	19.8(a)	218(c)
Australia	n.a.	51.4(b)	52.4	56.6	110(d)
Austria	4.1	11.1	19.1	20.4	498
Alemania	7.9	18.6	12.2	12.3	156
Suiza	n.a.	n.a.	12.7	11.6	91(e)
Media	9.2	22.5	22.8	23.4	254 (104)(f)
Media de la OECD	22.2	26.7	29.8	34.1	154 (128)(f)
Federal como % OECD	41	84	76	67	163 (81)(f)

Notas: (a) 1979; (b) 1963; (c) 1979 como % de 1950; (d) 1980 como % de 1963; (e) 1980 como % de 1970; (f) 1980 como % de 1960.

Fuente: Datos de la OECD elaborados por W.G. Watson, «Teorías del crecimiento del Gasto Público en los Países Industrializados» (no publicado, Universidad de Queen, 1983), Cap. 2. Los gastos en seguridad social no se distribuyen por niveles de Gobierno pero esto afecta al resultado sólo en tanto que estos gastos se producen a niveles distintos que el nivel central (generalmente poco).

Los datos de la tabla 2 creemos que son ilustrativos de la importancia que las transferencias tienen y de un fenómeno a nuestro juicio más importante. Las transferencias han aumentado más y son más importantes en los países no federales que en los países federales.

Si aceptamos que la asignación de decisiones de gasto y, por los 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. Y éste es precisamente el segundo principio importante que pasamos a enunciar a continuación.

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 pueden 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.

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 fiscal horizontal 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 se 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 del 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 (*). En este caso es claro que no basta con la progresividad impositiva o el establecimiento de rentas mínimas garantizadas sino que se precisan, 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 exigir 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 pobres 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 regional 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

(*) 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.

principio de equilibrio fiscal horizontal a nivel de renta regional; sin embargo, la probabilidad de que las diferencias inter-regionales crezcan aumenta con la descentralización.

5.— La descentralización de los instrumentos de política económica

En esta ocasión 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 de gastos 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 sociedad.

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, ésta 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 ineficacia; 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 economías 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 interesante referirse a trabajos en los que se plantea la posibilidad de descentralizar, si no la política estabilizadora completamente, si 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 Rompy (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 keynesiano y se admite que los presupuestos gubernamentales se financian a través o bien 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 las tasas impositivas directas' (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 entre regiones estructuralmente diferentes, interdependencia que puede implicar que las políticas económicas autónomas 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 marco adecuado pues no permite modelar el comportamiento estratégico de las regiones. El instrumento de análisis adecuado es el de la «Teoría de los Juegos» y el único trabajo, aparte del que estamos comentando, realizado con este instrumento de análisis se debe a Scheleider (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 menos eficiente en el logro de la estabilización 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 descentralizadamente acuerden cuanto gastar en cada una de ellas y como financiar ese gasto bien a través de Deuda o vía 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.

III.- DESCRIPCION DE LA ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y DE RECURSOS

El objetivo de esta tercera parte del trabajo es describir con cierto detalle el diseño actual del Sector Público Vasco, configurado fundamentalmente a partir del Estatuto de Autonomía y de la Ley de Territorios Históricos. La descentralización de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno (en particular, en este caso, entre las Instituciones Comunes de la C.A.V. y los Territorios Históricos) supone asignar a dichos órganos de gobierno competencias y recursos. La descentralización de recursos viene exigida por la descentralización de competencias, y los argumentos teóricos que se utilizan para justificar una y otra, aunque fuertemente relacionados, son diferentes. El juicio que la descentralización de competencias en el Sector Público Vasco puede merecer no tiene por qué coincidir con el juicio que se emita sobre la descentralización de recursos, pero en ambos análisis es preciso partir de una descripción detallada de la situación existente. Esto es lo que pretendemos realizar en los apartados siguientes.

1.— Descripción de la asignación de competencias

Los cuadros 1 a 7 resumen la actual asignación de competencias, emanadas tanto del Estatuto como de la Ley de Territorios Históricos. Conviene señalar que, dado que el objetivo de este trabajo es llevar a cabo un análisis económico del Sector Público Vasco, únicamente se han recogido en los cuadros las competencias de contenido económico, sin pretender ser exhaustivos respecto de éstas. Por otra parte, se ha señalado en todos los casos la política económica a la que dichas competencias pueden servir de instrumentos.

Como puede observarse en los cuadros, las competencias están clasificadas con arreglo al siguiente criterio:

- Exclusivas: implican potestad legislativa (normativa), reglamentaria, administrativa y revisora en vía administrativa.
- de desarrollo legislativo (normativo) y ejecución de la legislación básica del Estado (de las Instituciones Comunes): desarrollo normativo, reglamentaria, administrativa, revisora en vía administrativa.
- de ejecución: implican potestad reglamentaria, administrativa y revisora.

Según esto, puede decirse que un nivel de gobierno es soberano en sus decisiones cuando éstas corresponden a asuntos en los que tiene competencia exclusiva, mientras que su poder de decisión viene limitado por las normas de los niveles superiores en todos los demás casos. Si bien en las competencias de desarrollo normativo y ejecución un nivel de gobierno tiene, o puede tener, un campo de toma de decisiones importante, en las competencias en las que sólo le corresponde la ejecución su misión es, prácticamente, delegada por los órganos superiores.

Esta limitación de hecho significa que existe una preocupación por garantizar una política económica común en importantes áreas con incidencia económica.

Sin embargo, tanto el Estatuto como la L.T.H. establecen la plena capacidad presupuestaria de las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos para la financiación y el desarrollo de todas sus competencias. Los niveles de gobierno a los que corresponda la competencia de ejecución de las normas del nivel superior sobre una determinada materia pueden, así, decidir, a través de sus presupuestos, el nivel al que dicha competencia se ejerza. Este hecho matiza considerablemente la consideración de mera entidad delegada a que se ha hecho referencia y puede tener cierto peso en la coordinación de políticas económicas comunes.

Además de la clasificación de competencias señalada, tanto el Estatuto como la Ley de Territorios Históricos especifican limitaciones exigidas por la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno en aquellas materias en las que esta necesidad es particularmente relevante.

El resumen esquemático del contenido de los cuadros 1 a 7 aparece, a su vez, en el cuadro 8, donde las flechas indican si la asignación de competencias se origina en el Estatuto o en la Ley de Territorios Históricos. La principal misión de dicho cuadro es poner de relieve, de una manera gráfica, el hecho característico de que la asignación de competencias en el Sector Público Vasco no responde al esquema en cascada habitual en los estados Federales: Estado Central, Comunidad Autónoma, Territorios Históricos) sino que los Territorios Históricos tienen asignadas también competencias directamente desde el Estado Central.

Cuadro n.º 1. Competencias exclusivas de la C.A.V.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución	Política Económica	
Estatuto (10.8)	1. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos.	Gobierno Vasco	Política Agropecuaria y Pesca	
Estatuto (10.9)	2. Agricultura y ganadería.	Gobierno Vasco	Política Agropecuaria y Pesca	
Estatuto (10.10)	3. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.	Gobiernos Vasco	Política Agropecuaria y Pesca	
41	Estatuto (10.11)	4. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía.	Gobierno Vasco	Política Energética
Estatuto (10.12)	5. Asistencia Social.	Gobierno Vasco	Política Social	
Estatuto (10.17)	6. Investigación científica y Técnica.	Gobierno Vasco	Política de Investigación y Tecnología	
Estatuto (10.25)	7. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco.	Gobierno Vasco	Política Monetaria y de Planificación	
Estatuto (10.26)	8. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros.	Gobierno Vasco	Política Financiera	
Estatuto (10.27)	9. Comercio interior. Ferias y mercados interiores.	Gobierno Vasco	Política Comercial	

Cuadro n.º 1. Continuación.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución	Política Económica
Estatuto (10.30)	10. Industria, excepto industrias con normativa especial.	Gobierno Vasco	Política Industrial
Estatuto (10.31)	11. Vivienda y Urbanismo.	Gobierno Vasco	Política Territorial y de Transporte
Estatuto (10.34)	12. Carreteras y Caminos.	Gobierno Vasco y Diputaciones Forales	Política de Transporte
Estatuto (10.32)	13. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales. Puertos heliopuertos, aeropuertos que no sean de interés general.	Gobierno Vasco	Política de Transportes
Estatuto (10.33)	14. Obras Públicas.	Gobierno Vasco	Política de Obras Públicas
Estatuto (10.37)	15. Estadística para sus fines y competencias.	Gobierno Vasco	Política de Planificación
Estatuto (16)	16. Enseñanza.	Gobierno Vasco	Política Educación

Cuadro n.º 2. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la C.A.V.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución		Política	Económica
Estatuto (11.1.a)	1. Medio ambiente y ecología.	Gobierno	Vasco	Política de Medio Ambiente.	
Estatuto (11.1.b)	2. Ordenación del sector pesquero,	Gobierno	Vasco	Política Agropecuaria y Pesca.	
Estatuto (11.2.a)	3. Ordenación del crédito, banca y seguros.	Gobierno	Vasco	Política Financiera	
Estatuto (11.2.b)	4. Reserva al Sector Público de recursos servicios esenciales. Intervención de empresas.	Gobierno	Vasco	Política de Planificación	
Estatuto (11.2.c)	5. Régimen minero y energético.	Gobierno	Vasco	Política energética	
Estatuto (18.1)	6. Sanidad interior.	Gobierno	Vasco	Política de Sanidad	
Estatuto (18.2.a)	7. Seguridad Social, salvo las normas que configuran su régimen económico.	Gobierno	Vasco	Política de Empleo y Política de Sanidad	
Estatuto (19.1)	8. Medios de Comunicación Social.	Gobierno	Vasco	Política de Información	

Cuadro n.º 3. Competencias de ejecución de la C.A.V.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución	Política Económica
Estatuto (12.2.)	1. Legislación Laboral.	Gobierno Vasco	Política de Empleo y Política Social.
Estatuto (12.4)	2. Propiedad intelectual e industrial.	Gobierno Vasco	Política de Información
Estatuto (12.6)	3. Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.	Gobierno Vasco	Política Comercial
Estatuto (12.8)	4. Puertos y Aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve la gestión directa.	Gobierno Vasco	Política de Servicios
Estatuto (12.9)	5. Ordenación de transporte de mercancías y viajeros con origen y destino en el territorio de la C.A.V.	Gobierno Vasco	Política de Transporte
Estatuto (10.10)	6. Vertidos industriales y contaminantes.	Gobierno Vasco	Política de Medio Ambiente.
Estatuto (18.3)	7. Productos farmacéuticos.	Gobierno Vasco	Política de Sanidad

Cuadro n.º 4. Competencias exclusivas de los Territorios Históricos.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución	Política Económica
Estatuto 37.2.b	1. Elaboración y aprobación de sus Presupuestos.	Diputaciones Forales y Juntas Generales	Política Fiscal y Presupuestaria.
Estatuto 41.2.b.	2. Exacción, gestión, liquidación y recaudación de impuestos concertados.	Diputaciones Forales	Política Fiscal y Presupuestaria.
Estatuto 10.34 y L.T.H. 7.8.	3. Carreteras y Caminos.	Diputaciones Forales	Política Obras Públicas.
L.T.H. 7.a.4.	4. Elaboración y aprobación de operaciones de crédito y financieras en los términos que resulten de la L.T.H.	Diputaciones Forales	Política Fiscal y Presupuestaria.
L.T.H. 7.a.5.	5. Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, Asistencia y Asesoramiento Técnico a Entidades Locales.	Diputaciones Forales	Política Obras Públicas.
L.T.H. 7.a.9.	6. Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos; guardería forestal y conservación y mejora de suelo agrícola y forestal.	Diputaciones Forales	Política Agropecuaria y Pesca.
L.T.H. 7.a.10	7. Obras Públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Parlamento.	Diputaciones Forales	Política Obras Públicas.

Cuadro n.º 5. Competencias de desarrollo y ejecución de los Territorios Históricos.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución	Política Económica
Estatuto 41.2.a.	1. Mantener, establecer y regular el régimen tributario dentro de su territorio.	Diputaciones Forales	Política Fiscal y Presupuestaria.
Estatuto 41.2.c	2. Aplicar en su territorio las normas fiscales de carácter excepcional establecidas por el Estado.	Diputaciones Forales	Política Fiscal y Presupuestaria.
L.T.H. 7.b.1.	3. Sanidad vegetal; reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria, viticultura y enología; Producción vegetal salvo semilla y plantas de viveros.	Diputaciones Forales	Política Agropecuaria y Pesca.
L.T.H. 7.b.2.	4. Producción y sanidad animal.	Diputaciones Forales	Política Agropecuaria y Pesca.
L.T.H. 7.b.3.	5. Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética.	Diputaciones Forales	Política Agropecuaria y Pesca.
L.T.H. 7.b.4.	6. Política de aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres.	Diputaciones Forales	Política Agropecuaria y Pesca.

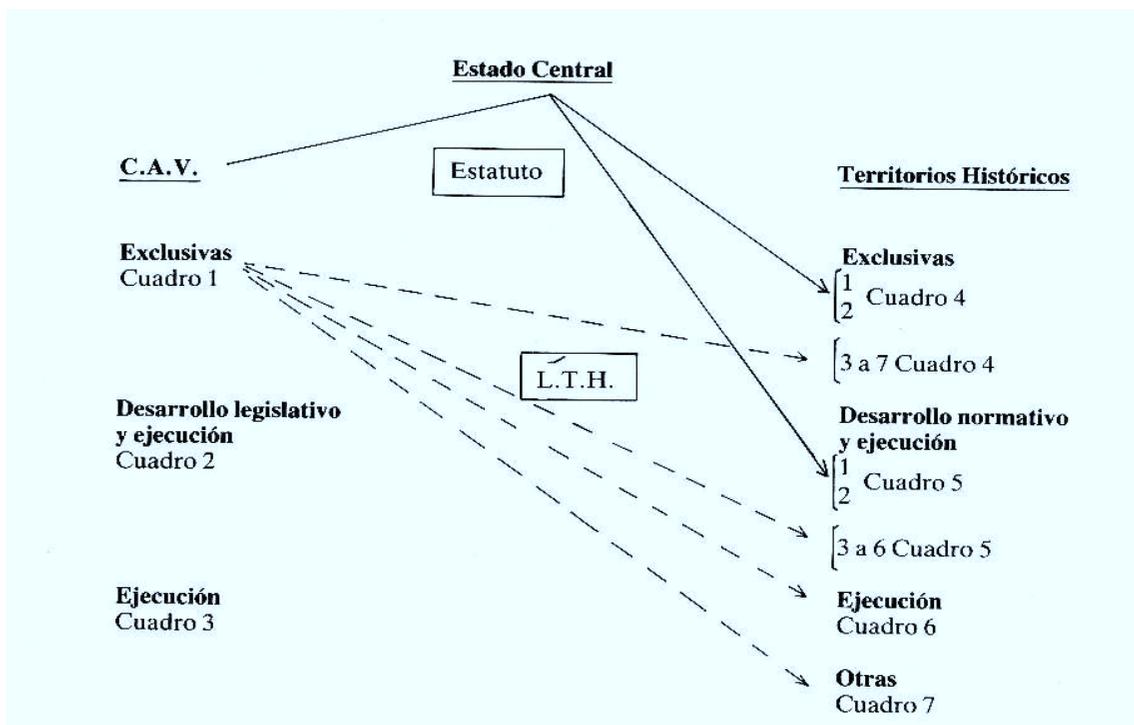
Cuadro n.º 6. Competencias de ejecución de los Territorios Históricos.

Normas	Actividad	Instituciones a quien compete su ejecución	Política Económica
- L. T. H. -			
Art. 7.c.1	1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes.	Diputaciones Forales	Política Social
Art. 7.c.3	2. Administración de «espacios naturales protegidos».	Diputaciones Forales	Política Medio Ambiente
Art. 7.c.5	3. Iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información en materia de urbanismo. Aprobación de instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística.	Diputaciones Forales	Política Urbana

Cuadro n.º 7 Otras competencias de los Territorios Históricos limitadas por las Normas de Instituciones Comunes Vascas.

Normas	Actividad	Instituciones a quienes corresponde su actuación	Política Económica
-L.T.H.-			
Art. 9	1. Realización de estadísticas para los propios fines y competencias no incluidas en el Plan Estadístico de la C.A.	Diputación Foral	Política de Planificación
Art. 11	2. Participación en Comités Consultivos en la elaboración del Plan Estadístico de la C.A.	Diputación Foral	Política de Planificación
	3. Ejecución en su Territorio de estadísticas contenidas en dichos planes.	Diputación Foral	Política de Planificación
Art. 10	4. En materia de transportes mecánicos por carretera, ejercer las mismas facultades que en el presente ostenta Alava, dentro de su territorio.	Diput. For. y Juntas Generales	Política de Transporte

Cuadro n.º 8. Esquema de la asignación de competencias existente en la C.A.V.



2.— Descripción de la asignación de recursos

La referencia obligada en este apartado la constituyen de nuevo el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley de Territorios Históricos. Esta última, en su título II, distingue entre la Hacienda General del País Vasco (que financia todas las competencias que corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma) y las Haciendas Forales (que han de financiar las competencias que corresponden a sus órganos Forales).

En los cuadros 9 y 10 se resumen de forma ordenada los conceptos que conforman los ingresos ordinarios y extraordinarios de la Hacienda General del País Vasco así como de las Haciendas Forales, según se desprende de los artículos 17 y 18 de la Ley de Territorios Históricos.

En el análisis de estos cuadros lo primero que salta a la vista es que es a las Haciendas Forales a las que corresponde, como ingresos ordinarios, el rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales que los Territorios Históricos obtengan en virtud del Concierto Económico. Bien es verdad que el art. 20 de la L.T.H. establece que, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, estos ingresos se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales, incluyéndose anualmente dentro de los mismos no sólo los rendimientos sino también los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por razón de los ingresos fiscales concertados. No es extraño, en consecuencia, que la primera partida que aparece como ingreso ordinario de la Hacienda General no venga integrada por rendimientos de los impuestos sino por las aportaciones que las Diputaciones Forales efectúen.

Nos encontramos por tanto con que la Hacienda General no disfruta, en principio, de autonomía financiera tal y como normalmente se entiende este concepto. La Hacienda General del País Vasco no dispone de ingresos procedentes de impuestos propios (con pequeñas excepciones) y su mayor fuente de financiación lo constituyen las aportaciones de los Territorios Históricos. Con salvedades, excepciones y modificaciones, el modelo de distribución de recursos se asemeja al existente entre el Estado Central y la Comunidad Autónoma Vasca. La gran diferencia estriba en la titularidad de las competencias. El órgano de Gobierno con mayor asignación de competencias, el Gobierno Autónomo, no disfruta de la capacidad de recaudar.

Para poder entender esta distribución de recursos, es preciso referirse al Estatuto de Autonomía del País Vasco, en sus artículos 41 y 42.

El art. 41, en su apartado 2.º, señala:

«a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma.

Cuadro nº 9

**Ingresos de la Hacienda General del País Vasco
(art. 17)**

A.— Ingresos Ordinarios:

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, así como recargos que puedan implantarse sobre tributos concertados.
- c) Tasas por utilización de bienes de dominio público pertenecientes a las Instituciones Comunes y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a los particulares.
- d) Las contribuciones especiales que se establezcan como consecuencia de la realización por la C.A. de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.
- e) Las multas o sanciones impuestas por las Instituciones Comunes de la C.A. en el ámbito de su competencia.
- f) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de otros Entes Públicos.
- g) Los rendimientos procedentes de su patrimonio o ingresos de carácter privado.
- h) Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse.

B.— Ingresos Extraordinarios:

- a) Enajenación de inversiones reales.
- b) Variación de activos financieros.
- c) Ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros.

C.— Ingresos procedentes de convenios del Gobierno Vasco con la Seguridad Social del Estado.

- quedarán afectos a su finalidad específica dentro de los Presupuestos Generales del País Vasco.

Cuadro n.º 10
Ingresos de las Haciendas Forales
(art. 18)

A.— Ingresos Ordinarios:

- a) El rendimiento de todos los impuestos y tasas fiscales concertadas.
- b) Las tasas por utilización de bienes de servicio público pertenecientes a los Territorios Históricos y por la prestación de servicios de su competencia o la realización de actividades que afecten o beneficien a particulares.
- c) El rendimiento de los impuestos propios de las Haciendas Locales cuya exacción se efectúe por las Diputaciones Forales, y las participaciones en ingresos tributarios que correspondan a las Corporaciones Locales de su respectivo territorio.
- d) El rendimiento de los recargos, arbitrios y otros recursos provinciales establecidos o que se establezcan.
- e) Los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- f) Las transferencias y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de la comunidad Autónoma del País Vasco y de otros Entes Públicos.
- g) Cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse.

B.— Ingresos Extraordinarios:

- a) Enajenación de inversiones reales.
- b) Variación de activos financieros.
- c) Ingresos por endeudamiento y demás variaciones de pasivos financieros.

b) La exacción, gestión liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.»

Y en el artículo 42, se contiene:

«Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.»

Teniendo en cuenta esta afirmación, parece claro que lo que la Ley de Territorios Históricos ha hecho es seguir al pie de la letra el art. 42 del Estatuto de Autonomía.

Establecidos así los elementos básicos de la distribución de recursos entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, la descripción del contenido de la L.T.H. a este respecto se completa con el contenido del cuadro II. En dicho cuadro se ha incluido, también, el contenido del título II del Primer Proyecto de Ley de Territorios Históricos que se presentó al Parlamento Vasco. La razón de incluir esta información reside en que la comparación entre ambos textos puede ser de utilidad en tanto que sirve para ilustrar otras posibles soluciones al problema de reparto de recursos, compatibles con el Estatuto de Autonomía.

Cuadro n.º 11

Cuadro Resumen del Título 2.º de la L.T.H.

1.— Principios básicos:

- 1.1.— Las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos gozarán de autonomía financiera y presupuestaria.
- 1.2.— La actividad financiera de los T.H. y de su sector público se ejercerá en coordinación con la Hacienda General del País Vasco.
- 1.3.— Los T.H. regularán de modo uniforme los elementos sustanciales de los distintos impuestos.
- 1.4.— Las Diputaciones Forales aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.
- 1.5.— Los T.H. contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos.

2.—Recursos:

- 2.1.— Titularidad de los recursos.

L.T.H.

Las haciendas Forales son titulares de todos los ingresos procedentes de impuestos concertados, así como del resto de ingresos ordinarios y extraordinarios propios. La HGPV es titular de sus ingresos ordinarios y extraordinarios propios, así como de las aportaciones de las Diputaciones Forales.

Proyecto inicial

La Hacienda Autónoma, constituida por la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales, es titular de todos los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios.

- 2.2.- Recursos a distribuir

L.T.H.

Los procedentes del rendimiento de impuestos concertados, descontado el cupo a pagar al Estado, e incluyendo los intereses devengados a favor de las Diputaciones Forales por ingresos fiscales concertados.

Proyecto inicial

La capacidad financiera conjunta de la Comunidad Autónoma, procedente de ingresos ordinarios de los Territorios Históricos.

- 2.3.— Principios que determinan la distribución

L.T.H.

— Los recursos se asignarán a la financiación de los gastos por operaciones corrientes necesarios para el regular funcionamiento de los servicios de competencia de las Instituciones Comunes y Organos Forales de los Territorios Históricos, así como para los gastos por operaciones de capital.

Proyecto inicial

— *Se establecen distintos niveles de cobertura de las partidas de gasto corriente. De una manera resumida, se cubren en su totalidad los gastos corrientes del Parlamento Vasco y de los servicios centrales de G. V. y C.A., mientras que se establecen módulos de cobertura para los distintos grupos de gasto corriente de los T. H.*

- Los recursos se distribuirán en consideración a las competencias y/o servicios de que cada Institución es titular.
- Se asignará al G.V. una consignación para la realización de políticas de planificación, promoción y desarrollo económico y de redistribución de renta y riqueza.
- Se adoptarán criterios que procuren una política de gasto corriente global medio por habitantes, equitativa y solidaria, y que estimulen el esfuerzo fiscal y la moderación en el gasto corriente.
- *El CVF establecerá medidas que se estimen necesarias para el logro de un crecimiento limitado y controlado de los gastos corrientes.*

2.4.— Disposición de recursos.

Una vez deducidas las aportaciones de cada T.H., cada ente es autónomo en la distribución interna de sus recursos, con algunas limitaciones establecidas en los casos de proyectos conjuntos, transferencias de ejecución y nuevas transferencias.

3.— Aportaciones:

3.1. Determinación de las aportaciones.

L.T.H.

— Se realizará en el seno del C.V.F.

Proyecto inicial

- *Establecidos los índices de cobertura, la distribución se realizará de acuerdo con lo siguiente: del remanente una vez cubiertos los gastos corrientes, se destinará:*
 - *un 40% a las IC para financiar las operaciones que se deriven de políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, así como políticas de redistribución de la renta y riqueza.*
 - *el 60% restante se repartirá por mitad entre IC y T. H.*

L.T.H.

— La participación de cada D.F. se realizará en proporción directa a la renta de cada T.H. y en proporción inversa a la realización entre esfuerzo fiscal en un T.H. y esfuerzo fiscal medio.

Proyecto inicial

- *Las aportaciones de cada T. H. se establecerán en proporción directa a la relación entre renta por habitante en el T. H. y la C.A., así como a la relación entre población en el T. H. y población en la C.A.; y en proporción inversa a la relación entre el esfuerzo fiscal del T. H. y el esfuerzo fiscal medio en la C.A.*
- *La determinación de las aportaciones de los T. H. se realizará aplicando la fórmula algebraica que en el proyecto se contiene.*

3.2.- Liquidación de aportaciones

L.T.H.

— El C.V.F. podrá establecer los criterios o reglas que, en su caso, estime conveniente para efectuar la liquidación de las aportaciones.

Proyecto inicial

- *Una vez terminado el ejercicio, el C. V. F. practicará la liquidación provisional de las aportaciones, rectificando, en su caso, las magnitudes utilizadas en su determinación.*
- *Practicada la liquidación definitiva del cupo al Estado, se determinará el importe definitivo de las aportaciones.*

3.3.— Tratamiento de nuevas transferencias.

- Transferencias Gobierno Central →C.A. (o viceversa). Las aportaciones de los T.H. se incrementan (disminuyen) en la cuantía en que disminuya (aumente) el cupo.
- Transferencias C.V. →T.H. (o viceversa) previstas en la L.T.H. que se realicen con posterioridad a la aprobación de los presupuestos: Las aportaciones de los T.H. disminuyen (se incrementan) en el importe de los créditos asignados en los Presupuestos Generales del País Vasco (Presupuestos de las Diputaciones Forales) pendientes de disposición.
- Transferencias G.V. → T.H. (o viceversa) sobre competencias no incluidas en la L.T.H. Las aportaciones de los T.H. disminuyen (se incrementan) de acuerdo con lo establecido en la Ley que regule la transferencia.

4.— Política de endeudamiento.

4.1.— Principios básicos:

- El G.V., las D.F. y los Entes Locales podrán concertar operaciones de crédito por plazo igual o superior a un año para la exclusiva financiación de los gastos de inversión en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Las operaciones de crédito a plazo superior a un año de los Entes Locales y los T.H. se armonizarán y coordinarán entre sí y con la política de endeudamiento de la C.A. en el seno del C.V.F. Dicha coordinación afectará únicamente a la fecha de formalización del crédito, su plazo de vigencia, tipo de interés y demás condiciones económicas.

4.2.— Capacidad de endeudamiento:

- a) Las D.F. podrán concertar operaciones de crédito siempre que el importe de las anualidades de amortización de capital e intereses no exceda del 15% de sus respectivos ingresos corrientes brutos anuales.
- b) El G.V. podrá concertar operaciones de crédito siempre que el importe de las anualidades no exceda de la suma del 12,5% de los ingresos corrientes brutos anuales de los T.H. más el 25% de los propios de la C.A. (deducidas las aportaciones de los T.H.).
- c) El C.V.F. podrá proponer al Gobierno la modificación de los anteriores porcentajes o la fijación de diferentes niveles para uno o varios de los T.H., debiéndose aprobar la propuesta por unanimidad y respetando siempre el límite del 25% del conjunto de los ingresos corrientes de la C.A.
- d) Los T.H. precisarán de autorización del Gobierno, a propuesta del C.V.F., para concertar operaciones de crédito en el extranjero.

IV.- JUICIO CRITICO SOBRE LA LEY DE TERRITORIOS HISTORICOS

Se trata en esta parte del trabajo, de aplicar los principios y criterios teóricos ya explicados en la sección anterior a los elementos que configuran el diseño actual del Sector Público Vasco, con objeto de decidir sobre su cercanía al diseño ideal desde el punto de vista económico.

Tal como ha quedado ya expuesto, los principios teóricos que justifican una asignación descentralizada de competencias y de recursos no son los mismos. En el caso de que se den las condiciones para que la descentralización de competencias sea eficiente, la descentralización de recursos viene exigida por aquélla, y por la necesidad de dotar a cada nivel de gobierno de la autonomía financiera y presupuestaria necesaria para poder hacer frente sus competencias.

El análisis de la adecuación de la distribución de competencias y de recursos a los principios económicos puede, por tanto, llevarse a cabo en dos partes separadas, que constituyen el objeto de los apartados siguientes:

1. Juicio crítico sobre la asignación de competencias

Tal como indicábamos anteriormente las ideas básicas que es preciso tener en cuenta, a la hora de diagnosticar si la distribución de competencias entre las distintas unidades de Gobierno es o no correcta, implican la consideración de:

- 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.

Para poder llevar a cabo un juicio crítico de la distribución de competencias estas ideas deben ir acompañadas del uso del conocimiento de que disponemos gracias a los esfuerzos teóricos en este campo, conocimiento que al objeto del análisis que aquí perseguimos podría resumirse como:

«Si hay información perfecta y correspondencia perfecta (los límites regionales coinciden con las áreas beneficiadas por los bienes de provisión gubernamental) la solución centralizada coincide con la descentralizada.»

«Si la información de los órganos de Gobierno o Instituciones Comunes es inferior a la información de las Comunidades o Territorios Históricos la solución descentralizada domina a la solución centralizada.»

«Si la información es simétrica (todas las unidades de Gobierno disponen de la misma información) pero no hay una correspondencia perfecta entre los límites jurisdiccionales y los individuos beneficiados por el servicio o bien público la solución centralizada domina a la descentralizada.»

Las conclusiones anteriores son válidas en contextos en los que es razonable suponer que no existe movilidad de los individuos entre regiones, supuesto que adoptamos como punto de partida inicial en el análisis de la L.T.H.

Al mismo tiempo que las ideas enunciadas, es preciso tener en cuenta una característica de la Comunidad Autónoma Vasca que es importante: Y es el hecho de que se trata de una *comunidad pequeña*: tiene, como todos sabemos, una extensión reducida y una población de poco más de 2 millones de personas. Si repasamos los elementos teóricos que se acaban de enunciar, encontraremos que la existencia de bienes públicos locales es indiscutible, pero que la relevancia de los conceptos de asimetría informacional y heterogeneidad de gustos entre los ciudadanos de la C.A.V. es discutible. Por supuesto, ambos elementos deben ser tenidos en cuenta, pero el peso relativo que pueden tener en la decisión de descentralizar o no es mucho menor que en países en los que su gran extensión o su gran población los hacen imprescindibles. De la misma forma, la posible existencia de efectos externos en los beneficios de un bien o servicio público aumenta: Dada la pequeña extensión territorial de la Comunidad, la probabilidad de uso de servicios correspondientes a una provincia por parte de residentes en otra es alta. Sin embargo, no parece claro que exista una provincia que se destaque de las demás en este aspecto, y puede suponerse que existen efectos en ambos sentidos que aproximadamente, se cancelan.

Por consiguiente, conviene tener presente que, aunque los principios teóricos enunciados son sin duda aplicables al análisis que nos ocupa (y esto es justamente lo que pretendemos), su aplicación en una comunidad pequeña no aporta elementos contundentes, sino más bien cuestiones de matiz, a la decisión de si descentralizar o no el sector público vasco.

La aplicación de las ideas teóricas al análisis de la distribución de competencias sancionada por la L.T.H. no produce conclusiones diáfanas ni diagnósticos espectaculares. Por el contrario la principal idea que subyace como conclusión de nuestro trabajo y que nos gustaría adelantar es la siguiente:

La distribución de competencias aprobada no puede ser calificada como contraria al buen sentido económico. Ninguna de las atribuciones exclusivas de los Territorios Históricos implican la provisión de bienes o la realización de políticas económicas que deberían estar (desde el punto de vista de logro de la eficiencia) asignadas a las Instituciones Comunes. Entre las no-exclusivas, aquéllas que no implican facultad normativa sino sólo de ejecución cumplen con los requisitos mínimos necesarios para que la descentralización sea correcta aunque esta conclusión general habría que matizarla al referirse a la competencia de asistencia social. De este paquete de competencias no-exclusivas el comentario anterior aplica tanto a las que admiten sólo ejecución como a las de desarrollo y ejecución. Esta conclusión que acabamos de avanzar y que puede ser calificada como un juicio positivo acerca de la distribución de competencias va pareja de otra, también importante, y que representa una matización o calificación del juicio positivo.

El que la distribución de competencias no vaya en contra del sentido económico no significa que se satisfagan las condiciones para que se produzca una máxima eficiencia en el funcionamiento del sistema económico. Por el contrario no podemos encontrar argumentos económicos concluyentes que respalden todas y cada una de las competencias en poder bien de las Instituciones Comunes bien en poder de las Diputaciones Forales. Desde otro punto de vista hemos de concluir que la L.T.H., aun no incurriendo en desviaciones serias respecto a lo que sería una distribución «ideal» de competencias, tampoco ha sido elaborada teniendo en cuenta el modelo «ideal» a lograr.

Para llevar a cabo un análisis más detallado de las competencias que justifique la conclusión avanzada, puede pensarse en dos caminos alternativos:

En el primero, se trataría de tomar como punto de partida las competencias que a la Comunidad Autónoma le corresponden en el Estatuto de Autonomía y tratar de decidir, a la vista de los principios enunciados, cuáles de entre ellas deberían ser asignadas a las Diputaciones Forales. El resultado de este proceso sería una distribución de competencias «óptima» desde el punto de vista económico.

La segunda alternativa consiste en tomar la asignación de competencias que la L.T.H. sanciona, y comprobar si está o no de acuerdo con los principios enunciados.

Es esta segunda la alternativa que vamos a seguir, y la razón para ello es clara: Es evidente que los problemas económicos han sido considerados en la redacción de la L.T.H., pero es igualmente evidente que no han sido los únicos: Factores institucionales, históricos, políticos, han tenido un peso indudable en el resultado. Por tanto, y desde el punto de vista económico, es

posible que hayamos de movernos en un contexto de óptimo subsidiario debido a que las condiciones de partida limitan el conjunto de soluciones posibles. Sin embargo, aun cuando nos halláramos en este caso, sigue existiendo posibilidad de comparación entre distintas alternativas pudiendo emitir juicios sobre la bondad o no de los resultados obtenidos.

Con objeto de llevar a cabo este cometido, nos fijaremos en algunas de las competencias que en la Ley de Territorios Históricos se asignan a las Diputaciones Forales.

El hecho de que haya competencias exclusivas que incluyen la facultad normativa, si la distribución fuera correcta, exigiría que se hubieran seleccionado aquellos bienes que cumplen el principio de «correspondencia perfecta» y no generan excesivos efectos externos intra territoriales o son bienes para los que existen fuertes asimetrías informacionales entre los distintos niveles de Gobierno.

Pues bien, la selección que se ha realizado en la L.T.H. no parece que puede justificarse con arreglo a estas variables. Por el contrario, da la impresión de que la selección responde más a motivaciones de tradición histórica que a una racionalización con criterios económicos. De hecho (y sin pretender afirmar que la competencia en montes, aprovechamientos, servicios forestales, etc. no pueda ser realizada adecuadamente por las Diputaciones Forales) no es fácil encontrar una explicación económica que justifique el que sea ésta y no otra la competencia que en exclusividad se asigna a los órganos de los Territorios Históricos.

En efecto, al referirnos a la competencia en montes nos encontramos en presencia de un bien con características públicas que corresponden a un territorio físico concreto y cuyos beneficios corresponden sustancialmente a los habitantes de dicho territorio. No es fácil argüir asimetrías informacionales ni heterogeneidad de gustos de ninguna manera contundente. Hay, sin embargo, un elemento distintivo en lo que respecta al contenido de esta competencia, y es el hecho de tratarse de un recurso natural. En tanto que tal, puede argüirse que debe explotarse en régimen de propiedad única, lo que en este caso equivale a decir que la competencia debiera corresponder a las Instituciones Comunes.

Aun ignorando este aspecto, interesa contrastar la competencia exclusiva por parte de los Territorios Históricos en montes, con las competencias que se les atribuyen en materias aparentemente afines (en el sentido de que tienen las mismas características de infraestructura física y constituir recursos naturales), como agricultura y ganadería y pesca. En agricultura, los T.H. tienen únicamente competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de «sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario, divulgación formación y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal salvo semillas y plantas de viveros», mientras que en ganadería los T.H. son también competentes para el desarrollo normativo y la ejecución en materia de «producción y sanidad animal». No resulta aparente que existan argumentos de peso por los que montes y agricultura y ganadería correspondan

a distintas clases de actividades económicas, y sin embargo reciben un tratamiento distinto en cuanto a la asignación de competencias se refiere. Por lo que respecta a pesca, la competencia exclusiva para la C.A.V. sobre «pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura, caza y pesca pluvial y lacustre» se transfiere a los Territorios Históricos sólo en lo que se refiere a desarrollo y ejecución del «régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cenegética». Podría aquí, por añadidura, argüirse que si un río discurre por dos provincias distintas, el régimen de aprovechamiento del recurso bajo dos autoridades distintas no es eficiente; sin embargo y dada la escasa incidencia que este tema tiene en la C.A.V. no parece necesario entrar en él. Simplemente, se trata de señalar que siendo la pesca una actividad que explota un recurso natural con similares características que los montes, ha recibido en la asignación de competencias un tratamiento distinto.

Con respecto a la segunda competencia exclusiva, la que contempla la redacción y aprobación del Plan Foral de obras y servicios y el Asesoramiento Técnico y Asistencia a Entidades Locales, podría realizarse una distinción en tanto que en el Asesoramiento Técnico y la Asistencia se puede explicar la descentralización en base a que las Diputaciones tienen una mayor y mejor información, acerca de la problemática local de sus respectivos Territorios. Si este fuera el caso, y parece razonable argumentar que así sea, el asignar esta competencia a las Diputaciones entra dentro del buen sentido económico.

No es tan obvio llegar a la misma conclusión en el caso del Plan Foral de Obras y Servicios aunque qué duda cabe de que también podría recurrirse al argumento de un mejor conocimiento por parte de las Instituciones Forales que de las Instituciones Comunes de las necesidades que cada Territorio Histórico perciba a este respecto. Este tipo de explicación resulta a nuestro juicio un tanto forzada y de ahí que la impresión que de la asignación de competencias exclusivas se extrae es que han predominado más los argumentos de tradición que los meramente económicos sin que esto signifique nada más que una mera afirmación de hechos, sin pretender entrar en un juicio crítico acerca de la deseabilidad o consecuencia de esta inclinación.

Esta misma conclusión aparece, también si nos fijamos en otra competencia exclusiva de los Territorios Históricos: La de carreteras y caminos (*), que en la L.T.H. se expresa así:

«Planificación, proyecto, construcción, conservación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos.»

Si le aplicamos los elementos teóricos que antes se han señalado no cabe duda de que carreteras y caminos son bienes públicos locales: Están situados en un lugar geográfico concreto, y los beneficiarios de su provisión son mayoritariamente los ciudadanos que residen en ese territorio. La asimetría informacional y la heterogeneidad de gustos no creemos que puedan usarse de

(*) En realidad esta competencia viene ya, en parte, asignada a los Territorios Históricos por el Estatuto de Autonomía.

modo decisivo para inclinar la balanza en el sentido de que la asignación debiera corresponder a los Territorios Históricos o a la C.A.V. Por otra parte, puede pensarse en la existencia evidente de efectos externos. Las carreteras de Vizcaya las usan los guipuzcoanos y alaveses, y viceversa. Dado que no hay un claro efecto de uso, en una provincia, en mayor medida que lo que a la inversa se produce, puede pensarse que los efectos externos se cancelan. Por lo tanto, no hay razón para pensar que la competencia en carreteras y caminos, dentro de su respectivo territorio, no esté bien asignada a los Territorios Históricos.

Es claro que las carreteras no terminan en el límite territorial de una provincia, y que por tanto las provincias limítrofes tienen, en este aspecto, intereses comunes. Pero la Ley de Territorios Históricos regula esto adecuadamente, señalando que:

«Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobado por los Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la red estatal o que enlacen con las de otros Entes Públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán, como mínimo, aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en dicho Plan General de Carreteras.

Cuando en los planes de la Comunidad Autónoma, del Estado, de otros Entes Públicos extracomunitarios o de los Territorios Históricos, se contemple el establecimiento de nuevas vías de comunicación cuyo trazado incida respectivamente en los Territorios Históricos o en los limítrofes a éstos, se procederá a coordinar dichos planes sobre la base de las facultades y, atribuciones respectivas». Con todo ello, se garantiza la debida coordinación entre Territorios Históricos a este respecto.

Sin embargo, si nos fijamos en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, encontramos que ferrocarriles, transportes terrestres y marítimos, puertos, helipuertos y aeropuertos no han sido transferidos a los Territorios Históricos, a pesar de responder a las mismas características de infraestructura física que las carreteras. Se puede argumentar que ferrocarriles, transportes, etc. suponen la provisión de servicios que afectan, o pueden afectar, a distintos Territorios Históricos. En este sentido, serían bienes locales cuya demarcación no se corresponde únicamente con un Territorio Histórico. Pero ¿qué sucede con las líneas de ferrocarril que únicamente tienen recorrido dentro de un territorio (p. ej. las líneas de ferrocarril en las márgenes de la ría del Nervión)? Y, en todo caso, los puertos están localizados en un Territorio Histórico, y podría argumentarse que Alava están, en este sentido, en condiciones distintas que Vizcaya y Guipúzcoa. ¿Puede pensarse en la existencia de efectos externos en cuanto al servicio que prestan? No parece que el argumento puede ser distinto al caso de carreteras.

La pregunta es, entonces: Si desde punto de vista económico no es insensato que los Territorios Históricos ostenten la titularidad de las carreteras y caminos de su territorio ¿por qué no sucede lo mismo con ferrocarriles, puertos, etc.?

Por lo que respecta a competencias no exclusivas; nos fijaremos fundamentalmente en la competencia de asistencia social. La provisión de asistencia social es un claro ejemplo de intervención gubernamental en el sistema económico debido a que el mercado no genera incentivos necesarios para que su provisión sea la adecuada. La asistencia social es un bien meritorio que, tal y como ha quedado regulado en la L.T.H., va a estar disponible para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma Vasca en base a tratamiento igual, independientemente del Territorio Histórico en que residan. La explicación se basa en una homogeneidad en los gustos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma junto con la idea de que no existen asimetrías informacionales. Si el conocimiento de las Instituciones Comunes acerca de los gustos o preferencias individuales con respecto a este bien se supone es igual al de las Instituciones de los Territorios Históricos, las soluciones centralizada y descentralizada serían equivalentes. Puede haber, sin embargo, una noción de equidad más que de eficiencia en la decisión de centralizar las normas que regulan la provisión de asistencia social. Esta provisión es una manera de llevar a cabo una redistribución de renta que conduzca a situaciones más equitativas. Parte de esta redistribución se realiza a través de transferencias en bienes por lo que no es de extrañar, sino que al contrario es razonable, que las líneas generales de la política de distribución sean comunes para los tres Territorios. Las políticas de redistribución de renta en cualquier diseño del sistema público, por muy descentralizado que el mismo sea, comportan que las competencias estén asignadas al máximo nivel de la estructura gubernamental.

Es, por tanto, razonable que, tal como se contiene en la L.T.H. las competencias que a este respecto correspondan a los Territorios Históricos sean las de ejecución, dentro de su territorio, de la legislación y normas de las Instituciones Comunes, lo que garantiza que la política general en estas áreas es única para toda la C.A.V. Sin embargo, como se ha señalado ya, «para la financiación y desarrollo de todas las competencias y facultades, los Territorios Históricos dispondrán de plena capacidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley», lo que parece indicar que los Territorios Históricos gozan de autonomía para determinar el nivel al que se proveen los bienes en los que les corresponde una competencia de ejecución. Si ésta interpretación es correcta, el resultado podría provocar políticas de gasto en asistencia social distintas en los distintos Territorios Históricos, aun dentro del marco de una política general común, lo que chocaría con el objetivo de distribución personal equitativa entre todos los individuos de la C.A.V.

En todo caso, de nuevo, conviene llamar la atención sobre el diferente tratamiento que respecto a la asignación de competencias recibe la asistencia social de otros servicios que tienen las mismas características de bien ne-

cesario y que, directa o indirectamente, inciden en la política distributiva, como son la sanidad y la enseñanza. En materia de sanidad y enseñanza toda la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma y, si bien es verdad que son competencias limitadas por la normativa estatal, no parece haber razones serias que impidan su asignación a los Territorios Históricos en las mismas condiciones que la asistencia social o, a la inversa, si hay razones para no transferir enseñanza y sanidad, las mismas razones serían utilizables en el caso de la asistencia social.

En contraste con las competencias que se acaban de analizar, podemos fijarnos en una competencia que está limitada por las normas de las Instituciones Comunes, y que es sin duda de extraordinario interés: la competencia para la realización de estadísticas.

Las estadísticas constituyen parte fundamental de la información que, por sus características de bien público, deben ser realizadas por el sector público. Para una buena gestión económica la información es indispensable y, sin embargo, el hecho de que una vez producida presente la característica de ser no rival en el consumo (el que un individuo la utilice no implica que otro individuo o institución no pueda utilizarla) crea incentivos para que la producción de información sea inferior a la deseable. En el seno de la C.A.V. la integración económica de los tres Territorios Históricos permite suponer que la mayor parte de la información estadística constituye un bien público que no tiene características locales. Consecuentemente, las medidas encaminadas a diseñar una política de generación de estadísticas deben ser comunes. La descentralización de la gestión tal y como se contempla en la L.T.H. no presenta en principio problemas de ineficiencia al menos en cuanto respecta a la característica del bien.

En el análisis anterior nos hemos limitado a utilizar los argumentos económicos necesarios para juzgar a qué nivel de Gobierno corresponde, en un sistema descentralizado, llevar a cabo políticas económicas encaminadas a conseguir mejoras en eficiencia o distribuciones de renta consideradas como deseables.

Como se mencionaba en la sección III hay otras acciones gubernamentales que tienen como objetivo influir no en la asignación de los recursos sino en la ocupación de los mismos. La competencia de estas políticas, en general, se argumenta que no puede ser descentralizada (véase II. 4). Estas consideraciones teóricas no han sido utilizadas por no ser relevantes en el análisis de la L.T.H.; los instrumentos fundamentales de la política de estabilización, la Política Monetaria y la Política Fiscal no han sido descentralizados y la competencia en estas políticas corresponde al Gobierno Central.

Para terminar esta sección creemos conveniente mencionar que existen acciones gubernamentales difíciles de catalogar como puras políticas de asignación o como puras políticas estabilizadoras. Algunas políticas pretenden incidir simultáneamente en la asignación y en la ocupación de los recursos.

El análisis de las competencias que pueden dar lugar apolíticas económicas mixtas es complejo. Hay sin embargo dos consideraciones importantes a tener en cuenta.

La primera se refiere ala necesidad de una «coordinación efectiva» de las actuaciones públicas cuando las intervenciones pretenden afectar el nivel de variables macroeconómicas como el empleo o el output agregado.

La segunda consideración de interés en el tema que nos ocupa se refiere al hecho de que la necesidad de coordinación será tanto mayor cuanto más alejado esté el sistema diseñado del modelo ideal. Si cada nivel de Gobierno tiene capacidad para intervenir sólo en aquellas actividades o áreas en las que se dan las condiciones para una actuación eficiente no habrá, en principio, necesidad de coordinación. Por el contrario, si se producen desviaciones del modelo ideal la exigencia de coordinación de políticas puede ser la forma adecuada de minimizar los costes que habrá que soportar como consecuencia de un mal diseño.

2.— Análisis del reparto de Recursos

En el análisis que sigue se supone que la asignación de competencias a cada nivel de gobierno, asignación analizada en la Sección anterior, es correcta, obviando de esta manera referencias a este problema. Se trata por tanto de averiguar si el sistema de reparto establecido satisface o no los principios de suficiencia presupuestaria, es decir el principio de libertad en la decisión del nivel y composición del gasto, el principio de equilibrio fiscal horizontal y el principio de no-rivalidad. Estos principios aparecen desarrollados en el apartado II.4.

Tal y como adelantábamos en la Introducción el juicio se realiza a dos niveles. En el primero la pregunta básica que pretendemos contestar es:

¿Es el sistema de reparto de recursos de la L.T.H. un sistema ideal?

Al segundo nivel de análisis la pregunta es más matizada y podría formularse como:

Dados los condicionantes legales existentes, ¿consigue la L.T.H. diseñar el mejor sistema de reparto de recursos posible?

La contestación a esta última pregunta exige el plantearse previamente si es o no cierto que el marco legal previo a la L.T.H. supone, de facto, una limitación para la consecución del modelo de reparto de recursos ideal. La pregunta tiene obvias connotaciones legales y adoptaremos el punto de vista que más puede enriquecer el análisis económico.

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, (véase cuadro II.9. y II. 10.) no respeta el principio de equilibrio fiscal vertical por cuanto que hay un nivel de Gobierno que no tiene fuentes de recursos propios e inde-

pendientes para hacer frente a sus necesidades presupuestarias. Es este, además, el nivel de Gobierno a quien corresponde el mayor número de competencias.

Desde el prisma del «principio de no rivalidad» puede afirmarse que en una primera aproximación éste se satisface. Hay, sin embargo, márgenes para el incumplimiento del mismo y para que se produzca una competencia fiscal entre Territorios Históricos debido, por ejemplo, a distintos niveles de inspección real. Desde esta perspectiva la Ley de Coordinación y Armonización Fiscal prevista en el artículo 41.2 del Estatuto es de crucial importancia no debiendo demorarse su aprobación.

Para poder juzgar el reparto de recursos a la luz del Principio de Equilibrio Fiscal Horizontal hemos de estudiar en detalle la forma en que se calculan las aportaciones que cada Territorio Histórico debe realizar a la Hacienda General. Por este motivo el análisis de la Ley desde esta perspectiva se llevará a cabo más adelante.

Lo que ahora se pretende es seguir con el análisis de la Ley desde el primer nivel de la suficiencia presupuestaria pero al segundo nivel de análisis antes referido, es decir, teniendo en cuenta los condicionantes institucionales o la existencia de un marco legal previo, concretamente, el Estatuto de Autonomía.

Los artículos 41 y 42 del Estatuto de Autonomía de la C.A.V. constituyen este marco legal previo a la Ley de Territorios Históricos y la primera cuestión relevante que hemos de dilucidar se refiere a si es o no cierto que el Estatuto impida el logro del equilibrio fiscal vertical, o la satisfacción del principio de suficiencia presupuestaria.

Sin entrar en profundidad en el debate y reconociendo que quizá la respuesta a esta pregunta sea más legal que económica adelantaremos sin embargo nuestra opinión al respecto.

A nuestro entender nada impide que aun teniendo los Territorios Históricos las competencias de «exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos» no pueda ser el titular de todos los ingresos impositivos la Hacienda Autónoma que engloba a las Haciendas Generales y a las Haciendas Forales, y repartirse las figuras tributarias siguiendo las líneas que el principio de suficiencia presupuestaria y el de no rivalidad exigen.

Hay, sin embargo, aquí una cuestión importante a tener en cuenta. Si el equilibrio fiscal se logra a través de «reparto de impuestos», unas figuras tributarias para las Diputaciones, y otras para la Hacienda General, se crearan incentivos para que la exacción, gestión, liquidación que son competencias de las Diputaciones Forales no se realice adecuadamente en aquellos impuestos cuya titularidad corresponde a los Territorios Históricos.

En este caso nos encontraríamos en una situación en la que el titular de unos impuestos, el Gobierno Autónomo, «delega» a las Diputaciones la fa-

cultad de recaudar. Sería, por tanto, necesario buscar mecanismos que garantizaran que la función recaudatoria se ejercitase adecuadamente y en este aspecto el método de «*compartir impuestos*» aparece como superior al método de asignación de figuras tributarias.

También podría pensarse en la posibilidad de garantizar unas cantidades para la Diputación Foral en «concepto de pago por los servicios de recaudación» que constituyesen un porcentaje variable de la recaudación total. No es este, sin embargo, el modelo que la L.T.H. sanciona.

Sigamos, por tanto, con el análisis y supongamos que esto no era viable, que el marco legal establecido por el Estatuto introduce limitaciones e impide asignar figuras tributarias específicas a la Hacienda General. Preguntémosnos acerca de si, en este contexto, el método sancionado por la L.T.H. tiene o no sentido desde el punto de vista económico.

La contestación a esta pregunta puede realizarse enumerando los inconvenientes o desventajas que pueden encontrarse en el método propuesto y que básicamente son los siguientes:

- i) La ley es poco precisa en tanto que deja la decisión acerca del reparto como competencia del Consejo Vasco de Finanzas, organismo constituido por tres representantes de las Diputaciones Forales y tres de las Instituciones Comunes.
- ii) El Consejo Vasco de Finanzas ha de tener en cuenta las competencias y/o servicios de los que sean titulares las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos lo que en la práctica se traduce en la necesidad de incurrir en un complicado proceso de «valoración de competencias».
- iii) Propicia comportamientos estratégicos por parte de los agentes implicados cuando, en realidad, para lograr resultados eficientes se precisa que el comportamiento sea cooperativo.
- iv) La Ley no establece ningún nexo de unión entre las decisiones de imposición y las decisiones de gasto. El coste político de aumentar la presión fiscal no va aparejado de la facultad de aumentar el gasto.

Consideremos con un poco de detalle estos inconvenientes.

Comencemos por el de la *valoración de las competencias*. Si para el reparto de los recursos es preciso valorar las competencias el sistema está, en cierto sentido, viciado de origen. La razón es sencilla. Una valoración de competencias tendría sentido sólo en aquellos casos en que el sector público vasco hubiera alcanzado *laprovisión de bienes «óptima»* y la economía se encontrara en situaciones de equilibrio estacionario, es decir, en situaciones de equilibrio que se repiten período tras período. En caso contrario, el proceso de valoración corre el peligro de perpetuar una infra-provisión de los bienes públicos necesarios para maximizar el bienestar del conjunto de los ciudada-

nos vascos, máxime cuando la determinación de las aportaciones debe realizarse con una vigencia de como mínimo, tres años.

De hecho, cualquier propuesta de mejora del procedimiento instituido en la L.T.H. debe evitar que éste implique la necesidad de valorar competencias permitiendo que cada unidad de Gobierno controle la decisión del nivel y la composición del gasto.

El hecho de que existan incentivos para que los distintos órganos se comporten estratégicamente es también fácil de ilustrar.

El sistema aprobado en la L.T.H. implica que los tres miembros representativos de las Diputaciones Forales y tres miembros del Gobierno han de ponerse de acuerdo en:

- a) cuánto *es* el *total* a repartir,
- b) cuánto *corresponde al Gobierno Autónomo y las tres Diputaciones Forales*,
- c) *cómo debe participar* cada Territorio Histórico en el total.

La decisión acerca de cuál es el «total a repartir» presenta ya problemas en un mundo incierto.

Las tres Diputaciones Forales tienen incentivos a infravalorar su capacidad de generar ingresos impositivos mientras que el Gobierno Autónomo le compensa elevar este total al máximo.

La ley no preve, sin embargo, ningún mecanismo que contrarreste estos incentivos. Este problema, evidentemente, podría resolverse a través de acuerdos de «participación en el riesgo». Estos acuerdos serían fáciles de conseguir si «hubiera espíritu de cooperación»; sin embargo, la diferencia entre las funciones objetivos de los distintos participantes en el Consejo Vasco de Finanzas dificulta en gran manera esta cooperación (*).

Algo similar podría argüirse acerca del problema de determinar los porcentajes de participación en el total a repartir. En la resolución de esta decisión pueden detectarse dos tipos de incentivos.

Si las funciones objetivo de los representantes de los Territorios Históricos coinciden con el bienestar de los ciudadanos de su jurisdicción, pueden propiciarse coaliciones de los miembros del Gobierno y una cualquiera de las tres Diputaciones. La coalición podría tener como objetivo *maximizar el total* asignado a las Instituciones Comunes y conseguir al mismo tiempo minimizar la aportación de la Diputación en la coalición.

Si la coalición consigue su objetivo, las dos partes salen beneficiadas. Incluso es posible pensar en coaliciones entre Gobierno y una Diputación de manera que si una de las Diputaciones apoya los intereses del Gobierno este

(*) Parece lógico pensar que mientras que los representantes de los Territorios Históricos tengan como función objetivo la maximización del bienestar de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones los representantes de las Instituciones Comunes incluyan en su función objetivo el bienestar de todos los ciudadanos de la C.A.V.

se compromete a beneficiarle, a través del gasto, en mayor medida que a sus competidores.

Desde otra perspectiva y de manera concisa puede decirse que las Diputaciones tienen incentivos a comportarse como «free-riders», es decir, a infra-valorar sus preferencias por los bienes provistos por el Gobierno Autónomo al objeto de minimizar su aportación al fondo común. Es por tanto previsible que se produzca una «infra-provisión» de los bienes provistos por la Institución Común.

La experiencia reciente señala sin embargo la existencia de coaliciones de las tres Diputaciones Forales frente al Gobierno Autónomo. ¿Es posible racionalizar esta conducta?

En una primera aproximación el comportamiento observado puede parecer racional; a los Territorios Históricos les une el interés de quedarse con el máximo posible de fondos. Incluso podría argumentarse que este comportamiento es comprensible dado que son las Diputaciones Forales las que soportan el coste político de recaudar impuestos. Si lo soportan es lógico que deseen disponer de un gran nivel de margen para proveer bienes, lo que nos lleva al último inconveniente mencionado. El problema, sin embargo, es, una vez más, que con ello no se beneficia a los ciudadanos. Los ciudadanos de cualquier Territorio Histórico se benefician de los bienes provistos por el Gobierno Autónomo, luego si la función objetivo de cada Diputación Foral fuera la de maximizar el bienestar de los habitantes de cada Territorio Histórico este tipo de comportamiento dejaría de ser explicable «con criterios de racionalidad».

La manera de forzar comportamientos cooperativos no es sin embargo sencilla dado el marco legal establecido y no lo es porque, aunque a todos les interesa cooperar, en tanto que hay ganancias para todos los ciudadanos, y el resultado final es mejor si se coopera, es muy difícil ponerse de acuerdo acerca de cuál debe ser el «reparto de las ganancias obtenidas con la cooperación».

Por otro lado, cualquier «resultado de cooperación» será un resultado inestable, por cuanto que cada agente tiene incentivos para romper el acuerdo y actuar independientemente obteniendo de esta manera beneficios a corto plazo.

Notemos por último que en este análisis se supone que todos los órganos de Gobierno tienen como función objetivo la maximización del bienestar de los ciudadanos de su jurisdicción.

Uno podría preguntarse si esto no es demasiado suponer. Podría resultar razonable mantener la hipótesis de que los representantes tienen sus propias funciones objetivo (por ej. maximizar el n.º de años en el poder) o que en lugar de tener en cuenta consideraciones de a largo plazo sean «miopes» y sólo alcancen a ver el muy corto plazo. Si se acepta esta hipótesis de partida, el tipo de mecanismo previsto en la L.T.H. es imposible que produzca resultados «buenos» o eficientes.

Todos estos inconvenientes justifican un juicio negativo en este segundo nivel de análisis.

La L.T.H. no es una Ley que haya solucionado mínimamente los problemas de reparto de recursos entre los organismos que componen el sector público de la Comunidad Autónoma Vasca. La no resolución de este problema, y más aún, el no haber siquiera conseguido plantear unas líneas directrices que sienten las bases para que la resolución del problema estuviera bien dirigido es preocupante. Máxime cuando en el momento presente existe un conocimiento, tanto teórico como factual, que marca las pautas que permitirían sentar las bases para una correcta solución.

Para poder juzgar la L.T.H. desde el punto de vista del Principio de Equilibrio Fiscal Horizontal, es decir, el principio de minimizar las diferencias en ingresos y gastos dentro de una cierta categoría o nivel de Gobierno, se precisa analizar los mecanismos que la misma establece para conseguir la igualación entre las tres jurisdicciones que componen la Comunidad Autónoma Vasca.

Pues bien, la L.T.H. en su art. 22-4.º establece que en el cálculo de las aportaciones ala H.G.P.V., «Se utilizarán criterios y módulos que, desde el principio de suficiencia presupuestaria procuren una política de gasto corriente global medio por habitante equitativa y solidaria, sin perjuicio de las excepciones que con carácter transitorio pudiere apreciar el Consejo». Además en el art. 22-6.º «La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. Asimismo, se ponderará necesariamente en forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma. El esfuerzo fiscal reflejará la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa, y la renta del mismo año».

Se tiene por tanto la impresión de que la L.T.H. pretende respetar el P.E.E.H. y que intenta conseguir que la determinación de las aportaciones a pagar a la Hacienda General sean las más acordes posible con el principio de igual tratamiento a cada Territorio Histórico. Sin embargo, y a la vista del primer acuerdo alcanzado en el seno del Consejo Vasco de Finanzas es posible señalar que existen limitaciones al cumplimiento del principio. Las limitaciones a resaltar son las siguientes:

- Los mecanismos de reparto no incluyen ninguna noción de progresividad.
- No se introduce ninguna consideración de posibles desequilibrios de gasto entre los Territorios Históricos.
- No se incluyen la variable población que aparece como crucial en cualquier programa de redistribución personal.

Una vez expresado el juicio acerca del reparto de recursos puede resultar interesante de averiguar si es o no posible encontrar, dado el contexto legal

existente, un reparto o asignación mejor y más acorde con el principio de suficiencia presupuestaria.

Consideremos el siguiente sistema, a nuestro entender viable y que desde luego respeta en lo esencial los principios enunciados (*).

Partimos de crear una Hacienda Autónoma tal y como el art. 40 del Estatuto establece. El reparto de la capacidad de generar ingresos impositivos entre los distintos niveles de Gobierno (Gobierno de la C.A., Diputaciones, Ayuntamientos) podría hacerse como sigue.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el patrimonio serían impuestos compartidos. El impuesto sobre sociedades se mantendría como fuente de financiación del Gobierno de nivel superior; el impuesto sobre ventas podría ser utilizado como instrumento complementario de financiación de las necesidades de gasto de los Gobiernos intermedios y los impuestos tradicionalmente locales se podrían dejar como instrumentos de financiación adicionales de los Gobiernos de menor nivel.

Las razones que justifican este esquema de reparto son, una vez más, el cumplimiento del principio de suficiencia y el de no rivalidad.

De hecho en virtud de este primer principio, y dado que los impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas son los más flexibles, ambos son candidatos obvios a ser compartidos.

Sin embargo un examen detallado de las implicaciones del principio de no-rivalidad junto con consideraciones de eficiencia en la asignación de los recursos a nivel de la C.A.V. sugeriría la exclusión del impuesto de sociedades del grupo de impuestos candidatos a ser compartidos. El impuesto de sociedades es un candidato obvio para ser utilizado con fines distintos al de la mera financiación del gasto debiendo por tanto ser reservado al Gobierno de C.A.

En el impuesto sobre la renta y en el de patrimonio las ventajas que pueden obtenerse con la utilización estratégica, diferente al de la mera financiación de las necesidades presupuestarias, son menos acusadas justificándose por esta razón su utilización compartida. Una forma idónea de compartir este impuesto y que respete en lo esencial el principio de no-rivalidad consistiría en permitir que la estructura básica, incluyendo la progresividad, sea determinada por la Institución Común. Los demás niveles de Gobierno (Diputaciones) podrán establecer su participación en dicho impuesto como un recargo sobre el impuesto básico establecido por el órgano competente de la Institución Común. Este recargo podrá ser superior al 100% teniendo los Gobiernos intermedios libertad total en la decisión de cuál debe ser el recargo.

Aquel Gobierno intermedio que establezca un recargo más alto se verá obligado a compensar la mayor presión de su territorio con una mejor calidad y cantidad de los servicios públicos prestados. Se establece por tanto el

(*) Este sistema fue sugerido por I. Zubiri en el seno del Curso de Verano de San Sebastián.

nexo de unión necesario entre las decisiones de imposición y las decisiones de gasto.

El esquema diseñado ciertamente no es único. Como siempre que se trata de decidir en aspectos tratados por la Economía Pública es preciso buscar un compromiso entre los distintos objetivos y/o principios a respetar. El que aquí se propone tentativamente constituye a nuestro entender un buen compromiso dando lugar a un sistema de reparto de recursos mixto en el que ciertas figuras impositivas son compartidas por todos los niveles de Gobierno y otras son competencia exclusiva de ciertos niveles concretos.

V.- COMENTARIOS FINALES

Las conclusiones que se han extraído de este trabajo, se han expuesto detalladamente en la sección IV, y no parece necesario repetirlas. Sí convendría quizá hacer una valoración relativa de las mismas.

Los argumentos que se han utilizado para juzgar la descentralización de competencias son, conviene repetirlo, muy matizados. Los elementos teóricos que la teoría de la descentralización fiscal ha consagrado no son concluyentes cuando se aplican a una comunidad tan pequeña como la vasca. Tanto los partidarios de la centralización de todas las competencias en las Instituciones Comunes como los partidarios de que todas las competencias fueran asumidas por los Territorios Históricos pueden aplicar los mismos principios a favor de su argumentación, ya que ha de descenderse en su aplicación a cuestiones de matiz. Por esta razón, no se ha tratado de concluir sobre si las competencias deben corresponder a un nivel de gobierno o a otro, aunque se han aportado elementos que, desde el punto de vista económico, deben tenerse en cuenta en la decisión.

El elemento de juicio más definitivo, en este aspecto, viene dado por la consideración de si, sea cual sea la interpretación que de los principios económicos se haya elegido, dicha interpretación se ha aplicado de manera consistente a todas las competencias. La respuesta, en este caso, es negativa y constituye la única conclusión clara que creemos se puede extraer en lo que a la asignación de competencias se refiere.

El juicio sobre la asignación de recursos, en cambio, se basa en elementos más sólidos: Admitida la existencia de una descentralización de competencias, puede afirmarse que la distribución de recursos existente en el Sector Público Vasco no responde a los principios considerados básicos en la teoría de la descentralización fiscal. Además, puede también afirmarse que la distribución establecida en la Ley de Territorios Históricos no es la mejor posible dentro de las limitaciones que el Estatuto impone.

En términos prácticos estas dos conclusiones tienen una implicación importante. En la C.A.V. no se ha conseguido diseñar un sistema de sector público descentralizado «ideal» y consecuentemente las políticas económicas dirigidas a conseguir una asignación eficiente de los recursos, además de enfrentarse a dificultades de puesta en marcha, pueden resultar mal diseñadas.

En el campo de las políticas de estabilización, las encaminadas a afectar la ocupación de recursos en lugar de la asignación de los mismos, la L.T.H. no tiene demasiada incidencia. Esto explica nuestra poca atención al tema por cuanto que en la configuración de las relaciones entre el Estado Central y la Comunidad Autónoma Vasca, el margen de maniobra de que ésta dispone para llevar a cabo su propia política estabilizadora es muy limitado: no puede llevar a cabo política monetaria, la política fiscal se reduce a la capacidad de establecer recargos sobre determinados impuestos, no tiene capacidad para intervenir en la fijación de precios, etc. Esto no significa que la intervención del Sector Público no puede tener un peso importante en la economía Vasca, pero sí supone que no pueda discutirse, dentro de la Comunidad Autónoma, si los instrumentos de política económica estabilizadora más importantes deben estar en manos de las Instituciones Comunes o en los Territorios Históricos, ya que no están a disposición de ninguno de los dos entes. De aquí que, aun cuando todos los comentarios que fueran relevantes a este respecto han sido incorporados al texto, este apartado no haya tenido un peso importante en el trabajo.

Otro aspecto que convendría comentar se refiere a la consideración de comportamientos estratégicos. Se ha aludido en el capítulo teórico a los desarrollos que se están produciendo actualmente en el campo de la teoría económica en relación con comportamientos estratégicos formalizados en un esquema de principal-agente. En este estudio no se ha abordado un análisis formal de las relaciones entre las Instituciones Comunes y las Diputaciones Forales en este contexto, por considerar que no corresponde al objetivo del trabajo. Sin embargo, el mero hecho de conocer esta literatura ha tenido importancia en las consideraciones que sobre comportamiento estratégico se han hecho. Creemos, además, que un análisis formal en estos términos debería ser abordado, tanto por las conclusiones potenciales que del mismo pudieran derivarse como por los problemas que el intento de formalización pudiera hacer emerger respecto a una cuestión que es de gran importancia para el Sector Público Vasco.

Por último, creemos necesario comentar brevemente el controvertido tema de la capacidad de fomento que atribuye a las Diputaciones Forales la Ley de Bases de Régimen Local. Estrictamente, este aspecto tiene poco que ver con el diseño del Sector Público y con la Ley de Territorios Históricos, y esta es la razón por la que no nos hemos ocupado de él en el trabajo. Sin embargo, y tal como se ha observado, parece que una interpretación posible supone, de hecho, la posibilidad de una duplicación de competencias que en la L.T.H., se atribuyen en exclusiva a las Instituciones Comunes. Si éste fuera el caso, las implicaciones de dicha duplicidad con respecto a la eficiencia del

sistema económico son obvias. Los argumentos que en la Sección IV se han esgrimido a favor de comportamientos estratégicos que propicien la tendencia a inflar sus presupuestos por parte de las Diputaciones Forales cobran nueva fuerza. Sin entrar en la polémica legal sobre los límites que la capacidad de fomento puede tener, creemos que debe señalarse que el logro de la eficiencia económica exige que la capacidad de fomento sea adecuadamente definida y que los agentes económicos (en este caso, las Instituciones Comunes y las Diputaciones Forales) tengan perfectamente delimitada el área de sus posibles actuaciones.

Nos gustaría acabar este análisis económico de la L.T.H. con una cierta dosis de optimismo. Ciertamente el optimismo no puede provenir del análisis realizado por cuanto que nuestro juicio, con todas las matizaciones que aparecen en el texto, es un juicio negativo. No creemos que la L.T.H. sea una ley que haya logrado dar cumplida respuesta al problema de diseñar un sector público para la C.A.V. en el que se cumplan las condiciones requeridas para una actuación eficiente. Sin embargo el diagnóstico no está en el vacío, hemos proporcionado las razones del mismo. Disponemos por tanto de un conocimiento que, aunque no garantice el éxito, puede permitir actuar de forma que se consigan mejores resultados en el diseño del sector público de la C.A.V.

ANEXO

Formalización del Problema de la Descentralización

Denotemos por d a la decisión que hay que tomar, y por D al espacio de decisiones.

Supongamos que existen « n » participantes en el proceso de decisión y que cada uno elige un mensaje m_i .

La decisión se determina por el mensaje $m = (m_1, \dots, m_n)$ a través de una función de decisión $\alpha: M \rightarrow D$ donde M es el espacio conjunto de mensajes

$$M = \prod_{i=1}^n m_i.$$

Cuando la decisión depende de más de un mensaje diremos que el proceso es descentralizado. El mecanismo de decisión N está constituido por el par (α, M) .

Supongamos que sólo hay un Principal que tiene que elegir $d \in D$ con incertidumbre y cada agente observa el valor de una variable aleatoria Y_i que le proporciona información acerca del estado de la naturaleza z .

Si el Principal desea elegir un mecanismo N necesita poder evaluar los distintos mecanismos existentes. Sin embargo, la elección de uno resultará en un juego no cooperativo entre los « n » agentes donde las estrategias de cada uno serán funciones de mensaje $m_i(Y_i)$ de su información privada.

Definimos un equilibrio de Nash como un conjunto de funciones

$$(m_i(Y_i; N))_{i=1}^n \text{ que satisface}$$

$$(1) E[F_i(d(m(YN)), z)] > E[F_i(d(m^i(y; N), m_i(y, z))]$$

para cada estrategia alternativa $m_i(y_i)$ y para cada $i = 1, \dots, n$.

F_i es la función de preferencia del agente i y la ecuación (1) implica que cada agente, dados los mensajes de todos los demás agentes, y la decisión

que con esos mensajes se adopte no tiene ningún incentivo a alterar su propio mensaje.

Se supone que para cada mecanismo de decisión existe un equilibrio de Nash.

El problema de la descentralización puede plantearse ahora como elegir un N admisible y que maximice

$$E [F_0(d(m(y), N), z)]$$

donde F_0 es la función objetivo del Principal y $m(y, N)$ es un equilibrio de Nash.

Otra manera quizá más sencilla de representar el problema del Principal es a través del uso de la función de resultado.

Sea $d(y) = d(m(y))$ la función de resultado que resulte en un equilibrio dados los resultados de las señales de todos los agentes.

Diremos que una función de resultado es «posible» si existe un mecanismo de decisión que produce ese resultado en un equilibrio de Nash.

Pues bien el problema del Principal puede plantearse como el de elegir aquella función de resultado alcanzable mejor.

El Problema de Delegación

El problema de la delegación se obtiene restringiendo la función de decisión a la forma

$$d(m) = (d_1(m_1), \dots, d_n(m_n))$$

donde la información no se coordina.

El principal elige conjuntos de control C_i , y en el caso sencillo en que sólo hubiera un agente el proceso de delegación funcionaría como sigue. El agente observa una señal, y , el principal elige un conjunto de control $C \in D$ y el agente determina la decisión final eligiendo $d \in C$ de manera que maximice su propia función objetivo, es decir que el agente resuelve el problema

$$(2) \max_{d \in C} E[F^a(d, Z)/Y]$$

Llamemos $d(y, C)$ al conjunto de funciones que maximizan (2). Una función de respuesta $d(y/C)$ no es más que una selección del conjunto $d(y, C)$ para cada y .

El problema de delegación del Principal se limita a elegir $C \in N$ tal que maximice

$$E[F^a(d(y/C), Z)]$$

donde N es la clase de conjuntos de control factible o equivalentemente los mecanismos de decisión factibles.

BIBLIOGRAFIA

- G. STIGLER: «*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.
- W.E. OATES: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- S. ROSS: «*The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*», *American Economic Review*, 1973.
- C. TIEBOUT: «*A Pure Theory of Local Expenditure*», *Journal of Political Economy*, October 1956.
- B. HOLMSTRÖM: «*On the theory of Delegations*», D.P. n.º 438. J.L. Kellogg School of Management, September 1980.
- R.H. GORDON: *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*. *Quarterly Journal of Economics*, 1982.
- P. VAN ROMPUY: *A Fiscal Policy Game in a Two-Region Monetary Model*. *Regional Science Research*, Paper n.º 18.
- A. de LECEA: *On Fiscal Federalism, Information and Regional Competition*. Ph. D. dissertation. Université Catholique de Louvain, n.º 153, 1983.
- C.A. ECHEVARRIA: *La descentralización de las políticas de estabilización*. Tesina presentada en la Facultad de CC. EE. y E. de Bilbao.
- I. ZUBIRI: *Sobre la Distribución de Recursos en un Sistema Federal*