

EL ENFOQUE CONTABLE DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES.

Luis Angel HIERRO RECIO. Profesor Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla. Miembro del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público".

En 1.954 el Profesor SAMUELSON publicó su "Teoría pura del gasto público", en la que se ponía de manifiesto la imposibilidad de que el mecanismo del mercado suministrase eficientemente aquellos bienes que se caracterizan por ser de consumo conjunto no rival y no excluibles técnica o económicamente. Aparecía así un fundamento teórico económico para la provisión pública de este tipo de bienes. Ahora bien, esta aportación se publicó cuando ya la trascendental obra del profesor ARROW (1.951) había puesto de manifiesto la imposibilidad de construir una función agregada de bienestar social, y por ende la ineficiencia de las decisiones públicas y la de los sistemas tradicionales de revelación de preferencias públicas. Es por ello, por lo que el profesor SAMUELSON dejó la puerta abierta para la búsqueda de un método de revelación de preferencias que solucionase la provisión eficiente de esos que él había llamado bienes públicos. La puerta no tardó en ser cruzada por TIEBOUT (1.956), quien propuso la provisión óptima de bienes públicos mediante un sistema de administración descentralizada en la que la preferencia de sujeto se manifestaba "andando".

Fue así como la antigua idea política del federalismo entró en "el mundo de la excelencia" de los economistas, dando pie a que, a partir de ese momento, gran número de ellos se hayan dedicado al estudio de la misma.

Fruto de dicha investigación han sido numerosos trabajos que posteriormente han servido para fundamentar planteamientos políticos, tanto a favor como en contra de la descentralización. En la práctica se ha abordado esta cuestión desde múltiples enfoques. Así, son extensos los estudios teórico económicos, tanto normativistas como positivistas; los jurídicos económicos a nivel fiscal y constitucional; los históricos económicos y económico comparados; etc. Pero quizás sean los tratamientos de la descentralización desde el enfoque contable,

los que a corto plazo hayan tenido una mayor incidencia en las discusiones políticas que recurrentemente se dan en los distintos países.

Dado que es este último enfoque el que aquí nos interesa, debemos aclarar que entendemos que se da un tratamiento contable de la descentralización cuando, los datos de la contabilidad nacional y de los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas se utilizan, por sí o mediante el cálculo de indicadores, con el fin de explicar la descentralización existente en un país y establecer comparaciones con las de otros países.

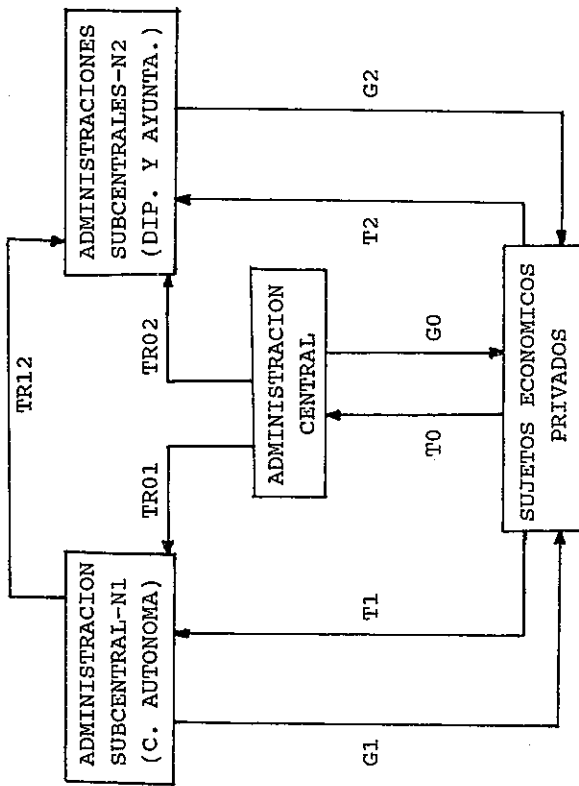
1.- LOS FLUJOS FISCALES INTERREGIONALES.

"La incidencia de un impuesto, sea real o imaginada, es frecuentemente la característica más importante para determinar su aceptabilidad política".
OATES (1.972)

Una primera aplicación del enfoque contable a la descentralización es el concepto de "flujo fiscal", que hace referencia a toda corriente de ingresos o gastos de la Administración Pública que modifique la Renta Personal Disponible de los sujetos de la jurisdicción. De manera que toda corriente de gasto público en la jurisdicción supone un flujo fiscal positivo, mientras que la recaudación de los impuestos en la jurisdicción significa un flujo fiscal negativo que hace disminuir su Renta Personal Disponible. La diferencia entre los flujos positivos y los negativos determina el saldo de los flujos fiscales de una región, y representa la variación en la Renta Personal Disponible de la jurisdicción como consecuencia de la actividad de la Administración Pública.

El gráfico 1 es representativo del esquema de relaciones que se dan entre las Administraciones y los sujetos privados de una región, cuando existe una estructura de gobiernos multi-nivel, similar a la vigente en nuestro país. En él las partidas de gasto de cada Administración en la región se representan por "G" y las de ingresos por "I", denominando "TR" a las partidas presupuestarias destinadas a transferir fondos a niveles de gobierno de distinto nivel.

GRAFICO 1



Suponiendo que los presupuestos de todas las Administraciones implicadas estuviesen equilibrados (1), se cumpliría que:

$$\sum_i G0 + \sum_i TR01 + \sum_n TR02 = \sum_i T0$$

$$G1 + \sum_j TR12 = T1 + TR01$$

$$\sum_j G2 = \sum_j T2 + \sum_j TR02 + \sum_j TR12$$

siendo "i" el número de Comunidades Autónomas y "n" el de Diputaciones y Ayuntamientos, y "j" el estas últimas en la región en cuestión.

(1) Para un tratamiento del caso en que existe déficit de la Administración Central ver CASTELLS, COSTA Y FRIGOLA (1.988).

Los saldos de los flujos fiscales generados por la actividad de las distintas Administraciones en la región serían:

$$SFF(CENTRAL) = G0 - T0$$

$$SFF(NIVEL-1) = TR01 + \sum_j TR12 - T1$$

$$SFF(NIVEL-2) = \sum_j TR02 - \sum_j G2 - \sum_j T2 - \sum_j TR12$$

con lo que el saldo total de flujos fiscales para la región considerada vendría dado por:

$$SFF(TOTAL) = (G0 - T0) + TR01 + \sum_j TR02$$

Se puede observar que, como era de esperar, los flujos fiscales no dependen de los gastos e ingresos propios de las Administraciones Subcentrales, sino de la actuación de la Administración Central en la regionalización de su presupuesto, y del sistema de subvenciones diseñado para aumentar los recursos disponibles de las jurisdicciones subcentrales.

Normalmente, el tratamiento descrito se utiliza para cuantificar y valorar el efecto redistributivo interregional de la actividad de la Administración Central. De ahí la utilidad de los datos obtenidos siguiendo este procedimiento para la defensa de las distintas alternativas políticas sobre descentralización.

Ahora bien, es necesario realizar dos matizaciones relativas a la representatividad y aceptabilidad de los datos y conclusiones así obtenidos: primero, señalar que para que el citado concepto sea relevante económicamente debe cumplirse que la totalidad de las magnitudes utilizadas sean efectivamente regionalizables en términos de incidencia impositiva y de gasto. Es decir debe darse el supuesto de que los efectos económicos positivos y negativos sean internalizables en cada región, sin que aparezcan efectos externos y sin que dichas magnitudes generen incidencias extrajurisdiccionales sobre habitantes de otra región. Y segundo, que en la medida en que los flujos fiscales afectan a la Renta Disponible a nivel regional no son representativos de la redistribución interpersonal de renta, que es la que debe evaluarse. No siendo tampoco válidos para cuantificar la contribución de la actividad financiera al desarrollo económico, puesto que no se refieren a variaciones

regionales de la Producción Interior.

2.- LA NOCIÓN DE GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN.

"La división de poderes entre distintos niveles gubernamentales no sigue una línea permanente de las distintas realidades nacionales. Existen importantes diferencias entre los países. Tampoco es posible predecir la estructura de la división de poderes sobre unas bases estables".

DOMINGUEZ DEL BRIO (1.980)

Existen numerosos autores que han dedicado parte de sus estudios sobre descentralización al tratamiento del concepto de "grado de descentralización", o a su inverso el de "grado de centralización". Tradicionalmente, el grado de descentralización se ha definido como el cociente entre el gasto realizado por las Administraciones Subcentrales y la suma del gasto realizado por todas las Administraciones. El concepto de gasto que aquí se maneja es el de gasto total, incluyendo el de consumo, el de inversión y las transferencias. Como señala CASTELLS (1.986), las principales ventajas de utilizar esta magnitud son: primero, su uso extendido y generalizado por parte de la mayoría de los autores que se ocupan de dicho concepto, lo que permite establecer comparaciones y da garantía de su validez; segundo, el hecho de que es representativo del peso global de cada nivel de gobierno; y tercero, que al incluir las transferencias intergubernamentales, el grado de descentralización se hace depender del sistema de financiación existente (2).

Sobre este último punto suelen mantenerse discrepancias, ya que si bien el concepto de gasto total hace indicación de la descentralización de la financiación, lo hace de manera subjetiva, al producir una doble contabilización del gasto subcentral financiado con transferencias. Existen autores, que consideran que no debe producirse esa doble contabilización

(2) Efectivamente, si se incluyen las transferencias intergubernamentales en el gasto, la Administración donante ve aumentada su participación en el gasto total, lo que no ocurriría si la Administración receptora se financiase con sus propios impuestos. Es evidente, que en el primer caso la descentralización es menor que en el segundo y así lo refleja el índice si se considera el gasto total.

Y por ello reducen las transferencias en el gasto del donante, mientras que otros piensan todo lo contrario y las deducen en el gasto del receptor. En todo caso, y como se deriva de lo dicho, el tratamiento de este problema pasa por la emisión de un juicio de valor que condiciona la elección y el significado de los datos que se obtengan en base a esa elección.

El principal problema del uso del grado de descentralización se encuentra cuando se pretenden determinar proposiciones normativas al respecto de la organización administrativa que deba tener un país.

Efectivamente, no es difícil encontrar alusiones al respecto de la deseabilidad de que exista una determinada distribución del gasto público entre los distintos niveles de gobierno, frente a otras distribuciones; o que el grado de descentralización debe ser este y no aquel, o que es preferible el de este país al de aquel otro (3). Es en este tipo de planteamientos donde se pueden producir excesos, al utilizarse juicios de valor, propios del planteamiento político del problema, en un análisis de carácter económico.

Debe quedar claro que la asignación de niveles de deseabilidad, o de preferencia, a un grado de descentralización frente a otro es una actividad subjetiva, manifestación de los juicios de valor de quien la realiza, ya que no existe ningún soporte teórico que determine la validez de dichas afirmaciones para todo caso. Más aún, el establecimiento de preferencias entre grados de descentralización significa atribuir utilidades personales a un indicador contable, lo cual, en principio, tampoco parece excesivamente acertado.

A parte de esto, y en segundo lugar, cuando se realiza comparación entre grados de descentralización para ordenarlos, es necesario definir el conjunto de los términos de comparación que se va a utilizar. Aquí aparecen de nuevo los juicios de valor, puesto que no será lo mismo comparar con países de organización política federal, que comparar con países de organización unitaria. Ni tampoco será igual comparar la

(3) Véase CASTELLS (1.986) o PUJOL (1.989), por citar algún ejemplo.

evolución del grado de descentralización en los últimos 30 años, que en los últimos 3 siglos. Ni tampoco comparar un país de 10 millones de habitantes con otro de 250 millones o de un millón. Con esto queremos decir, que la elección de los términos de comparación es determinante del resultado de la comparación, por lo que, en tanto el conjunto de comparación no sea universal, el resultado estará sesgado por la elección previa del grupo que se compara.

En tercer lugar, cuando la comparación del grado de descentralización es intertemporal surge el problema de que se pueden estar comparando los resultados de procesos de decisión en los que han estado implicados personas muy distintas. Es decir, el grado de descentralización existente en un país en cada momento es reflejo de la voluntad de los sujetos que viven en ese momento y por ello, pretender asignar preferencia a un grado sobre otro es lo mismo que asignar preferencia intertemporal absoluta, aunque cambien los deseos de los sujetos. Estaríamos, por tanto, ante ordenaciones basadas en juicios de valor.

Por otra parte, y en lo referido a la comparación internacional, la cuarta razón se encuentra en los propios fundamentos de la descentralización. Concretamente, el teorema de la descentralización, uno de los fundamentos económicos básicos de la descentralización, se basa en la diversidad de preferencias y en la concentración de los sujetos con preferencias similares en determinadas localizaciones, para aducir la superioridad de los sistemas descentralizados frente a los centralizados. Pues bien, si valoramos el grado de descentralización comparando internacionalmente, estaríamos diciendo que el grado de descentralización de un país es preferible al de otro, y ello supone la paradoja de negar la posibilidad de que se cumpla para el grado de descentralización, lo que se afirma como fundamento de la propia descentralización. Es decir, si es posible que la concentración de minorías localizacionalmente aumente el bienestar cuando se descentraliza la administración, por qué no va a ser posible que se encuentren concentradas, internacionalmente hablando, en determinados países las minorías que deseen tener una sola Administración centralizada, y que si la tienen posean un mayor nivel de bienestar, al que tendrían con una Administración descentralizada.

Finalmente, la quinta y última razón, para evitar conclusiones teórico-normativas de la comparación del grado de descentralización, es que si se fija un grado de descentralización como deseable, siempre que varíe el gasto de la Administración Central, tendrá que variar en la misma proporción y sentido el gasto de las Administraciones Subcentrales, y esto se debería producir con independencia de cuales fuesen los deseos de los sujetos al respecto de la provisión subcentral. Evidentemente, este hecho no es ni razonable políticamente ni, mucho menos, justificable económicamente.

La conclusión de esta exposición es que, al igual que ocurre en la mayoría de los casos, también en el estudio de la descentralización "las comparaciones pueden ser odiosas". Sobre todo si éstas se fundamentan en juicios de valor y se utilizan para obtener conclusiones sobre lo que es deseable económicamente, cuando en la realidad se ha partido de unas referencias políticas que para nada tienen que ver con fundamentos económicos, y que condicionan los resultados.

3.- EL EQUILIBRIO VERTICAL, EL CONCEPTO DE GRADO DE DEPENDENCIA Y ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES.

"La menor autonomía en el ingreso lleva consigo limitaciones en la determinación del montante y en la gestión del gasto público".

JUAN Y PEÑALOSA (1.979)

El concepto de grado de descentralización tiene un compañero tradicional por el lado de los ingresos que es la noción de "coeficiente de equilibrio vertical". Dicho coeficiente se obtiene por la división entre los ingresos directamente influenciados por la Administración subcentral y el total de los ingresos obtenidos por ésta (4). Con él se quiere establecer una medida de la autonomía financiera de la que disponen las citadas Administraciones Subcentrales.

(4) Ver HUNTER (1.977).

Un concepto menos sofisticado que éste es el denominado "grado de dependencia financiera", que no es más que una medida de la dependencia de los ingresos de las Administraciones Subcentrales respecto a la actuación del Gobierno Central (5). Dicha medida puede representarse como el cociente entre las subvenciones recibidas de la Administración Central y el total de los ingresos de la jurisdicción subcentral. Normalmente, este índice suele utilizarse como excusa para defender un mayor poder impositivo de las Administraciones Subcentrales, cuando éstas no lo detentan en la cuantía deseada.

Al respecto de ambos conceptos sólo vamos a manifestar una cuestión crítica, ya que son de aplicación la mayoría de las citadas para la noción de grado de descentralización. Este cuestionamiento puede explicarse de la siguiente forma: si acudimos a los países con tradición política federal, como son U.S.A., Canadá o Suiza, se puede observar que sus Administraciones Subcentrales tienen alta capacidad impositiva. Aún así, existen subvenciones de la Administración Central para que éstas hagan frente a gastos, para los que no están dispuestos a recaudar impuestos. Sólo puede existir una explicación para este hecho, y es que las Administraciones Subcentrales de estos países están asumiendo competencias que, por condiciones de eficiencia asignativa o por pertenecer a la función redistributiva, no les corresponderían realizarlas.

Es decir, lo mismo que podemos hablar de desequilibrio vertical o de dependencia financiera, podríamos decir que existe sobredimensión de la Administración Subcentral o exceso de descentralización en el gasto. Evidentemente, todo depende del juicio de valor del que parta cada autor.

Llegados aquí, sólo nos resta realizar algunas puntualizaciones que nos sirvan de resumen y conclusión de lo dicho:

- El enfoque contable de la descentralización tiene fundamentalmente una utilidad descriptiva de las relaciones financieras que se dan en la estructura administrativa de cada país.

- Los datos e indicadores obtenidos en base a la información contable deben ser valorados en su justo significado, es decir, como magnitudes contables. Toda extensión de su uso, por encima de este límite, debe fundamentarse económicamente, pues en caso contrario no tendrá más validez económica que la de cualquier otro juicio de valor.

- No se pueden extraer principios económico normativos para la descentralización del análisis comparado de magnitudes y ratios contables.

BIBLIOGRAFIA:

- ARROW, K.:
- (1.951) Social Choice and Individual values, Jhon Wiley & Sons, New York, V.C. del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (1.974).
- CASTELLS, A., COSTA, M. Y FRIGOLA, R.:
- (1.988) "Financiación autonómica y distribución regional de la renta", Papeles de Economía Española, 35, 312-339.
- CASTELLS, A.:
- (1.986) "Una nota sobre la descentralización del gasto público entre los distintos niveles de gobierno en España", Investigaciones Económicas, 3, 529-543.
- (1.988) Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal, Ariel, Barcelona.
- DOMINGUEZ DEL BRIO, F.:
- (1.980) "Algunos aspectos generales de la teoría económica de la descentralización fiscal", Revista de Economía Política, 86, 175-207.
- HUNTER, J.:
- (1.977) Federalism and fiscal balance, Australian National University Press, Canberra.

(5) Ver CASTELLS (1.988).