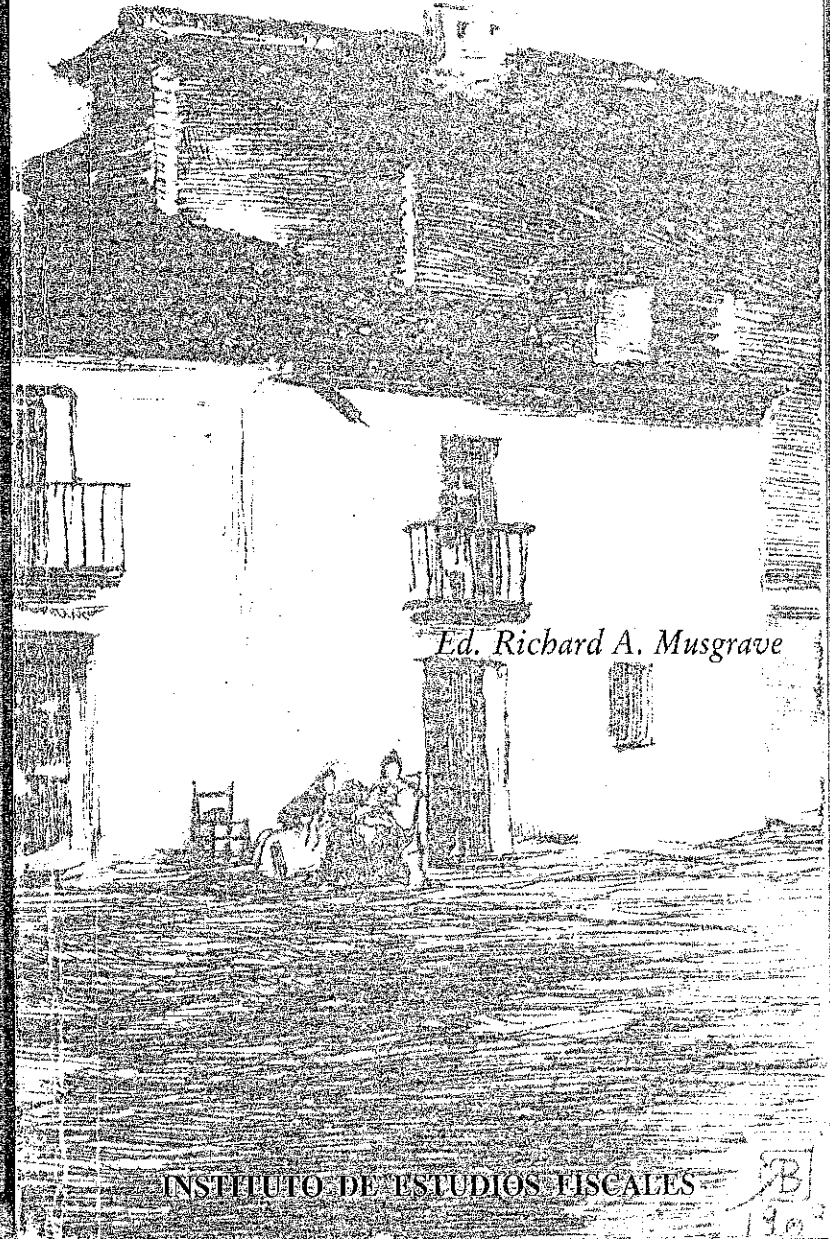


ASPECTOS REGIONALES DE LA POLITICA FISCAL



Ed. Richard A. Musgrave

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

B

1960

COMENTARIO

CARMEN GALLASTÉGUI
SALVADOR BARBERA

Universidad del País Vasco

El trabajo del profesor Bird proporciona un estimulante repaso crítico de nuestro estado actual de conocimiento en materia de políticas de gasto para el desarrollo regional. Encontramos en él muchos elementos descriptivos e implicaciones normativas sustanciales; su declarado enfoque taxonómico constituye un método adecuado para poner de relieve las muchas ambigüedades tanto de la literatura como de la práctica sobre el tema.

Quisiéramos centrar nuestros comentarios en torno a tres puntos generales: en primer lugar, la conveniencia de seguir profundizando en los esfuerzos taxonómicos del profesor Bird, sobre todo del lado de los «objetivos» y atendiendo a criterios más analíticos; en segundo lugar, el papel que los economistas y sus instrumentos pueden jugar en la evaluación de los resultados de políticas regionales, y en tercer lugar, la necesidad de políticas específicamente dirigidas a la igualación interregional, por importante que pueda parecer la contribución a este mismo fin de otras medidas no específicas.

1) Estamos totalmente de acuerdo con el profesor Bird en que «sería interesante establecer... matrices de políticas para países específicos, e intentar cuantificar de alguna manera, alguna de sus entradas», pero sólo parcialmente

con su conclusión final de que «el papel del economista consiste en intentar llenar aquellas entradas». Esta labor es sólo parte de la que él mismo delimita anteriormente, siendo otra parte importante el establecimiento de la matriz adecuada. La propuesta en la Figura 1 sirve perfectamente para fines ilustrativos, pero antes de emprender un extenso trabajo empírico, con el fin de cuantificar las entradas de una matriz de política, debería trabajarse bastante más en la taxonomía conducente a especificar sus filas y columnas. En particular, pensamos que la relación de objetivos propuesta es muy descriptiva y que sería útil basarla en criterios más analíticos. Tal como está, encontramos en ella objetivos de naturaleza más final que otros (reducir la disparidad de los servicios públicos, por ejemplo, es un medio para reducir disparidades más básicas); algunos parecen tener a otros como precondiciones (reducir disparidades en las tasas de crecimiento regional, en contraposición a reducir las diferencias de renta); asimismo, a veces se tratan los beneficios a las regiones como si fuesen algo distinto que los beneficios de sus habitantes (como en el ejemplo del impacto negativo de la emigración inducida por la educación), y esta distinción necesita también clasificarse mediante un cuidadoso análisis.

Los esfuerzos analíticos para clasificar objetivos no sólo permitirían diseñar una matriz más adecuada para el trabajo empírico. Llevarían también a que el economista jugase un papel distinto al de ayudar a los centros de decisión a elegir sus instrumentos; a saber, el papel de forzar a los decisores a comprender mejor el significado de sus acciones y cuáles son sus verdaderas alternativas.

2) Esta última observación conecta con nuestro segundo comentario, acerca del papel de los economistas y de sus instrumentos en la valoración de las políticas regionales. El profesor Bird describe la frustración de los economistas, sus criterios difieren de los de la «sociedad en su conjunto» y no son por tanto tenidos en cuenta. Y sugiere que al valorar la racionalidad final de las políticas aparentemente inadecuadas deberían tenerse en cuenta consideraciones más políticas que económicas. Queremos creer que, de hecho, también es labor del economista comprender en

términos económicos muchas de estas consideraciones «políticas», ponderando cuidadosamente *la totalidad* de los costes y beneficios, a corto y a largo plazo, que supone cada uno de los distintos modos de tratar los desequilibrios regionales. De nuevo, el énfasis se sitúa sobre el papel del economista en explicitar los impactos de cada acción sobre uno mismo y sobre los demás. Así, por ejemplo, la aparente contradicción entre los beneficios que se derivan de una política educativa para la región, y aquellos que recaen sobre sus habitantes, podría racionalizarse teniendo en cuenta los costes de emigrar fuera de aquella, difíciles de valorar, pero evidentemente elevados. Y sólo sobre la base de que costes de este tipo existen, pero no son fácilmente cuantificables, estaríamos dispuestos a aceptar el tratamiento de la región como algo distinto al conjunto de sus habitantes, que nos parece poco convincente teóricamente.

Por otra parte, sin embargo, ningún economista debería sentir que una decisión adoptada por un colectivo *informado* constituyese una ofensa a sus criterios, ya que la optimalidad en el sentido de Pareto exige que *todas* las variables con influencia sobre el nivel de utilidad deben ser tenidas en cuenta, y no sólo aquellas que se reflejan en el tipo de datos que los economistas suelen manejar. Tómese, por ejemplo, el caso del País Vasco, un país rico en el que a veces se ha propuesto —desde un punto de vista estrecho— que el gobierno autónomo debería tener control absoluto de las políticas redistributiva y de localización. Un economista debería intentar poner de relieve cómo, a largo plazo un arreglo de este tipo podría resultar peor que otro en que se reconociese constitucionalmente que las políticas redistributivas le corresponden al gobierno central, a cambio de un conjunto de derechos bien especificados al disfrute del gasto central en servicios públicos. Sin embargo, no parece que debiera escandalizarse si sus esfuerzos de persuasión resultasen fallidos y la mayoría apoyase alternativas contrarias a la suya.

En este sentido, pensamos que las decisiones políticas de llevar adelante políticas regionales no sólo son compatibles con la eficiencia, sino que su existencia generalizada y el consenso de que resultan necesarias constituyen, de

hecho, prueba fehaciente de que la eficiencia en un sentido amplio *necesita* de ellas. Esto nos lleva a nuestro tercer punto.

3) Con todas las cualificaciones que sean necesarias, no es arriesgado afirmar que un objetivo básico de las políticas regionales es la igualación regional. La crítica del profesor Bird a otras políticas de gasto, y su repaso a los trabajos empíricos donde se demuestra la eficacia de las políticas de redistribución de la renta personal a efectos de igualación regional podrían llevar a afirmar que no son necesarias las políticas de gasto específicamente regionales. Aunque el profesor Bird tiene especial cuidado en no saltar a tal conclusión, creemos que merece la pena adelantar algunos argumentos adicionales en contra de ella. En primer lugar, las regiones pobres no sólo desean una mayor igualdad de la renta disponible, sino que buscan también una mayor capacidad para generar ingresos, y ésta no podría lograrse con medidas redistributivas *ex-post*. Asimismo, hay un deseo de evolucionar hacia la igualación de las capacidades fiscales, que no podrá satisfacerse si prevalecen grandes diferencias entre las bases impositivas regionales. Mientras que las políticas redistributivas aumentarán la renta per cápita a partir, sobre todo, de aumentar las rentas bajas, pero manteniéndolas en escalones exentos o de bajo tipo —lo cual dejaría esencialmente intacta la capacidad fiscal—. Parece, pues, que cualquiera que fuese el impacto estadístico de tales políticas, no podrían servir como sustituto de otras, y que el principal instrumento a manejar lo constituyen las transferencias hacia las regiones desde la administración central y/o desde otras regiones, de hecho el que más se utiliza según el resumen aportado por el propio profesor Bird.