

Algunos Aspectos Generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal (1)

FRANCISCO DOMINGUEZ DEL BRIO

Profesor ordinario de Teoría Económica y de Economía del Sector Público (I.E.U. del FERT, Barcelona). Profesor agregado de Hacienda Pública y Derecho Fiscal (Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Central de Barcelona). Profesor agregado de Análisis Económico (IESE, Universidad de Navarra en Barcelona).

I. Advertencias previas

Cuando el Centro de Estudios Constitucionales me encomendó la elaboración de una ponencia bajo el título de «Aspectos Generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal», lo primero que hice fue redactar un índice provisional para marcar las fronteras de su contenido. Al reflexionar sobre el expresado índice, pronto pude darme cuenta de que lo que me estaba poniendo como reto era poco menos que la redacción de un libro de bastantes páginas. Dos razones me movieron a variar las líneas iniciadas del proyecto: La primera fue que tal libro, en sus aspectos básicos, ya lo tenía escrito y del mismo estaban ya editadas y casi agotadas dos ediciones (2); más aún, en aquellos momentos estaba trabajando en una tercera edición revisada y ampliada con cuatro nuevos capítulos (3). La segunda, que caía fuera de lugar presentar una

(1) El presente trabajo corresponde a la Ponencia elaborada por el autor sobre el tema bajo los auspicios del *Centro de Estudios Constitucionales* de Madrid. Dicha Ponencia fue defendida en el mencionado organismo durante el pasado curso académico y lo que aquí se publica no recoge las múltiples explicaciones adicionales aportadas oralmente en el transcurso de la sesión.

(2) Véase DOMÍNGUEZ DEL BRIO, Francisco: *La descentralización óptima*, 2.ª edición. Estudios del Instituto Iberoamericano de Desarrollo Económico, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974. (La primera edición de la obra se publicó en el año 1973 por la misma editorial.)

(3) La tercera edición del libro de referencia actualmente ha sido editada y publicada con la adición de varios capítulos y la ampliación de algunos de los que formaban parte de la primera y segunda ediciones, variando el título de la obra para mejor significar su verdadero contenido. Véase

ponencia ante expertos de muy variada especialización (jurídica, económica, política, de administración pública, etc.) con más de 900 folios mecanografiados.

Consecuente con las razones expuestas, el trabajo que llevé a cabo representó un mero esfuerzo de síntesis, empezando por anteponerle al título de la ponencia que se me había pedido («Aspectos Generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal») el adjetivo de «Algunos». Otra cosa hubiera sido una innecesaria cuasiduplicación del manual que entonces ya estaba en imprenta en su nueva versión —véase la nota (3) a pie de página—. Aquel trabajo de síntesis que representó la ponencia es el que ahora publica la REVISTA DE ECONOMÍA POLÍTICA, y no hará falta insistir en que sólo se abordan *algunas* pinceladas esenciales que corresponden a un análisis «a vista de pájaro» de la complejidad de los problemas que se insinúan. Por otra parte, en la repetida circunstancia huí, a propósito, de los desarrollos matemáticos que soportan mis proposiciones (por razones obvias), aunque no es preciso advertir al lector especializado que esa instrumentación económico-matemática que utilizo extensamente en los manuales referenciados, podrá resultarle fundamental para los propósitos de un más estricto rigor, en cuyo caso le remito a los mismos al igual que si desea una gran profusión de apoyos bibliográficos. Lo que a continuación se exhibe pretende, a pesar de su insorteable tono abstracto, que sea inteligible para personas de la más variada profesionalización y especialización científica.

II. *¿A qué niveles la función objetivo pentadimensional de un sector público moderno?*

Nuestro punto esencial de arranque lo constituye el don preciado de la libertad. En el contexto que inspira, una gran mayoría de economistas-hacendistas contemporáneos situamos la fundamentación científica de la actividad financiera del sector público en un plano normativo, insistiendo en que éste constituye la más idónea

DOMÍNGUEZ DEL BRÍO, Francisco: *La descentralización óptima: teoría económica de las autonomías fiscales* (tercera edición, revisada y ampliada), Servicio de Publicaciones del Instituto de Economía del F.E.R.T., Barcelona, 1980, 468 págs.

plataforma para encontrar unas bases a la gestión de la *economía pública*. En los inicios de dicho planteamiento metodológico, surge de manera espontánea y directa un primer interrogante que consiste en preguntarse el «*por qué*» de las gestiones de la Hacienda Pública. O dicho de otra manera, el primer problema que confrontamos es el de dar explicación a la *existencia y actuación* del sector público en una sociedad en la que aceptan los siguientes juicios de valor:

1. Cada unidad económica privada de decisión tiene el derecho inalienable a elegir la contribución específica que hará a la actividad económica general del grupo social del que forma parte, con las únicas limitaciones del bien común *presidido por el llamado principio de «subsidiariedad»* (4).

2. Cada unidad económica privada de decisión tiene el derecho a vender su contribución específica a la actividad económica, a un precio «aceptable» para dicha unidad y para el comprador.

3. Cada unidad económica privada de decisión tiene el derecho a obtener los bienes y servicios que resultan de la contribución de otra u otras unidades económicas privadas de decisión, al precio «aceptable» para ambas partes.

(4) El principio de *subsidiariedad* es la consecuencia de unos derechos inmanentes en la persona individual, de gran trascendencia para la organización social, y constituye una constante inspiradora de todas las democracias occidentales, caracterizadas por el respeto a la pluralidad de opciones y a las minorías en todo aquello que no quebrante el bien común. El lector interesado en profundizar en estas cuestiones puede consultar la monumental y conocida obra de MESSNER, Johannes, *Ética social, política y economía a la luz del Derecho Natural* (versión castellana del original *Das Naturrecht*), Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1967. De manera particular por lo que concierne al principio de *subsidiariedad*, recomiendo un profundo análisis de las partes II y III del libro primero de la obra de referencia, págs. 155-551 (si bien opino que la lectura completa del trabajo del profesor Messner es un precedente ineludible para todo científico de las áreas sociales y humanas). Evidentemente no podemos entrar aquí, con la profundidad deseable, en el estudio de las raíces y consecuencias del principio de *subsidiariedad*. Bastará decir que su vigencia determina que *todo lo que pueda ser realizado en las mismas condiciones de optimalidad por la acción de una o más instancias de decisión inferiores, no podrá ser suplantado por otra unidad de decisión de orden superior*, colocando en primer término la persona humana como unidad de decisión libre. Una síntesis del significado del principio de *subsidiariedad* la encontrará el lector en mi ensayo «En defensa del bien común», incluido en mi libro *La encrucijada económica actual*, colección NT, EUNSA, Pamplona, 1977.

A su vez, como corolarios implícitos de los anteriores juicios de valor se desprenden las siguientes características generales para la sociedad que contemplamos:

a) La libertad de cada persona individual para trabajar del modo, en la actividad y en el medio que desee, sin más limitaciones que las aludidas en el juicio de valor 1, expresado más arriba. (Este punto podría sintetizarse bajo el lema de «libertad y movilidad del factor trabajo».)

b) El derecho de propiedad privada sin más limitaciones que las que implica el juicio del valor 1, expresado más arriba. (Incluye el derecho de propiedad individual de los frutos del trabajo y de los frutos del trabajo acumulado y ahorrado, con sus connotaciones de dominio para disponer, prestar, cambiar, etc.)

Es obvio que ante la convivencia social, los anteriores juicios de valor y sus corolarios imponen, por su parte, *determinados deberes* a cada persona individual o unidad económica de decisión, por cuanto la convivencia en el grupo exige la *no-interferencia* de las libertades individuales entre sí. También, que los enumerados juicios de valor son congruentes con el juego político democrático organizado sobre las libertades individuales, y *están presentes* (salvo diferencias de grado) *en todos los países o sociedades de «corte occidental»*.

Reiterémoslo, en una sociedad que se inspire en los juicios de valor expresados, ¿qué sentido tienen las operaciones de la Hacienda Pública? ¿Por qué el sector público y su actividad financiera? Probablemente ante tales cuestiones lo mejor que podemos hacer, en un primer paso, es encarar directamente la realidad, intentando establecer un análisis empírico del sector público en el mundo occidental comúnmente dominado por los referidos valores de principio. La simple observación nos evidencia que: a) El sector público *existe* aún en los grupos que pudiéramos considerar como más «libertarios»; b) Que se corresponde con un componente básico de la conducta económica total del grupo y dentro del grupo, y c) Que convive junto con los sectores de decisión económico privada dependiendo el carácter preponderante, en términos comparativos, de circunstancias espacio-temporales. Sin embargo, simultáneamen-

te hemos de asentir a que la directa *constatación existencial* del sector público y sus operaciones, *no desvela la intimidad de sus razones de existencia*. Existe, esto nos lo dice la observación, pero ¿podría no existir? Del mismo modo se observan, con destacable generalidad, unas constantes en cuanto al *carácter* de los objetivos que pretenden alcanzar los sectores públicos de grupos sociales muy diversos; ¿será acaso por mera coincidencia? *¿Se pueden aducir razones objetivas que expliquen la existencia y acción del sector público en el mundo real, bajo las coordenadas definidas por el sistema de valores éticos ya mencionado?* ¿Es posible inferir un conjunto de fines macrosociales concebidos como «racionales» *en el sentido de que su accesibilidad implica una actividad económica racional?*

Una larga serie de años me han llevado a concluir una respuesta que denomino el «*teorema de existencia de un sector público moderno*», entendiendo la expresión como equivalente a que *si resulta posible encontrar razones por las que un conjunto de objetivos resultan inalcanzables (o al menos no están automáticamente garantizados) por la lógica de una actividad económica en la que sólo existan unidades privadas de decisión, entonces se puede «racionalizar» la existencia de una unidad de decisión peculiar que denominamos, precisamente, sector público*. Ese particular enfoque personal del «*teorema de existencia*» cumple dos funciones (profundamente interrelacionadas):

- Racionalizar la existencia del sector público; y
- Racionalizar una determinada función objetivo del sector público que «justifique *teleológicamente*» las operaciones del mismo, llegando por ese camino a la definición (por inferencia) de una *función objetivo pentadimensional* que orienta la actividad financiera de un sector público moderno, *bajo las ineludibles premisas de que ciertas aspiraciones están presentes en el grupo social y vienen corroboradas por los procesos políticos de dicho ente*. En consecuencia, la función objetivo de un sector público moderno incluye tantas dimensiones o *subobjetivos* como metas (definidas de un modo concreto) no sean alcanzadas directamente, o no estén *garantizadas* bajo determinadas condiciones, por la única actuación de las unidades económicas privadas de decisión. (*En un contexto social, in-*

sisto de nuevo, que respete los juicios de valor brevemente enumerados al principio de este epigrafe.)

Inmediatamente, siguiendo un orden lógico, se plantea a continuación un interrogante crucial, de particular interés para los tiempos que corren en nuestro país. En efecto, suponiendo el sector público, y aceptado el «espacio pentadimensional» de sus finalidades, se da a luz una pregunta difícil: aquella, precisamente, que en algunos de sus aspectos parciales intentaré analizar dentro del cuerpo central de la ponencia. Pues, desde luego, el sector público no tiene por qué ser, necesariamente, un ente unitario e indivisible. Supuesto que existan diferentes niveles gubernamentales, o puedan existir, dentro del ente llamado sector público, ¿cuáles son los niveles apropiados para la óptima consecución de los distintos órdenes de finalidad? Más explícitamente, ¿qué parcelas de responsabilidad del sector público deben imputarse exclusivamente, al *Gobierno central* de una nación, en lo que concierne a su actividad financiera? ¿Cuáles a otros niveles gubernamentales de ámbito espacial más reducido? ¿Tiene sentido, siquiera, hablar normativamente de la conveniencia de una descentralización, con autonomía decisoria, en el campo de la actividad financiera? ¿Qué debe ser competencia del «Gobierno central», del «Gobierno regional», del «Gobierno provincial», del «Gobierno local»?

Más todavía, reconocida la existencia de un nivel de Hacienda central que convive con otros niveles de menor rango (convencionalmente podemos referirnos, en general, a las Haciendas menores), ¿cómo deben estructurarse las relaciones de la Hacienda central con las Haciendas menores? ¿Cómo las de las Haciendas menores entre sí? Dada la integración económica de naciones, ¿cómo deberían fundamentarse las relaciones del ente supracomunitario con cada una de las naciones integrantes? (De la entidad supranacional con cada una de las naciones y, nuevamente, en el campo de la actividad financiera.)

Preguntas del tipo que acabo de aludir, u otras parecidas en las que por razones de espacio no me es preciso entrar con mayor detalle, forman un vasto y complejo mosaico merecedor de estudio atento. El tema es obviamente ambicioso y la presente ponencia sólo se ocupará de algunas pinceladas relativas a unos cuantos aspectos destacados. Por la naturaleza de este trabajo y por las limi-

taciones de tiempo y espacio que le constriñen, resulta obvia la justificación del nivel de abstracción a que debo moverme.

Desde el principio hay que afirmar la inexistencia de una teoría general completamente elaborada, que incorpore como parte de un único organismo, y no como algo adicional superpuesto, el fenómeno de la «*intergovernmental relationship*», dentro de una estructura múltiple del ente sector público. Todavía se encuentra a faltar una teoría estructurada que, en sus mismos cimientos, implique formalmente la relación entre distintos niveles pertenecientes al sector público. Sin que aparezca como especialización particular, separada en cierto modo de la médula central de un modelo más general. Hasta un período reciente no me importa reiterar que me parece justificable señalar la constatación de un vacío: el de un ataque frontal a los problemas del «federalismo fiscal» desde la óptica económica. Es preciso abordar la problemática de la estructura múltiple, multiunitaria, de Haciendas, sin caer en la incontralada creación de piezas de un rompecabezas, las cuales no se aprecia claramente cómo ligan entre sí por cuanto esta tarea exige la premisa de un modelo único, el cual, en sus axiomas iniciales, debe tener suficientes grados de libertad como para poder dar cabida a la estructura económico-financiera que implique relaciones fiscales entre unidades coordinadas. En cualquier caso, la lógica del modelo único, instrumentalizado mediante el razonamiento económico, es la que debe emplearse a la hora de decidir normativamente si lo aconsejable es quedarse, o no, con la estructura múltiple más elemental en el límite, es decir, aquélla en la que el sector público y el Gobierno central se confunden prácticamente en una misma cosa.

A nivel de realidad, o si se prefiere existencial, es suficiente apuntar, aunque parezca una redundancia, que la existencia de Haciendas menores dentro del sector público aparece como una realidad inescapable en la mayoría de los países modernos. Porque esto es así, resulta frecuente oír comentar en círculos de la más variada naturaleza que, por ejemplo, los graves problemas de financiación pública presentan una gravedad muy distinta según nos estemos refiriendo al Gobierno en general o bien a unidades particulares del Gobierno de distintos niveles. Problemas similares se encuentran, frecuentemente, casi en la calle, en cualquier país. Des-

de otro ángulo, no es aleatorio el pujante interés por el tema en los Estados Unidos de Norteamérica. Allí la estructura fiscal federal es innegable y el marcado interés a que aludo está produciendo importantes «efectos demostración, o emulación» en distintas áreas. En Europa, más que nunca, el movimiento hacia la integración económica estimula el pensamiento en términos de unidades coordinadas dentro de una estructura múltiple. Se hace necesario prescindir del sesgo centralizador a ultranza.

Existencialmente también asistimos a un inevitable desequilibrio, como punto crítico del mundo de las Haciendas menores. Desequilibrio que sigue naturalmente al hecho de una localización diferente de la responsabilidad para el gasto y del poder para recabar ingresos. Este reto es imperioso y urgente. Constituye un reto crítico para el cual la ciencia de la Hacienda debe descubrir soluciones en uno u otro sentido, tras de aceptarlo como uno de los campos de estudio donde se reclama un avance doctrinal y analítico importante (5).

Por supuesto, tampoco puede negarse que tiene un cierto sentido plantearnos, en sí misma, la cuestión de *existencia* de, en general, niveles menores de Hacienda. Tiene importancia tratar de responder a la pregunta de si no se podría prescindir totalmente de ellas y si el hacerlo sería conveniente. He aquí una de las grandes cuestiones que se plantea el trabajo que tiene el lector ahora ante sí. De todas formas, podemos adelantar razones que intuitivamente expliquen una situación de hecho, una observación existencial como la que hemos descrito. La existencia de los niveles menores es incontrovertible, está ahí y no es difícil descubrir por qué. En efecto, la Hacienda del Estado, en general, se justifica porque la satisfacción de ciertas necesidades y la consecución de unos fines de grupos humanos, resulta solamente posible si los procesos correspondientes se organizan de manera colectiva. Pero, igualmente, en todos los Estados modernos, repito, observamos que la satisfacción de esas necesidades no está confiada exclusivamente a la

(5) Véase GEORGE F. BREAK: «The Fiscal Problems of Federalism», *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1967. Asimismo, véase JAMES A. MAXWELL: *Tax Credits: Intergovernmental Fiscal Relations*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1962. Principalmente consultar la introducción y el cap. I.

autoridad suprema del Estado, sino que, a la vez, tienen competencia una serie de entes, los cuales extienden su jurisdicción sobre sólo una parte del territorio estatal. La pregunta que hemos formulado equivale a decir si no sería posible atribuir al Estado todas las funciones que actualmente se confían a regiones, municipios, diputaciones, departamentos y otras autoridades de circunscripciones administrativas análogas.

En otras palabras, convertidos los organismos de Administración local en meras dependencias de la Administración central, ¿no podrían confiarse a la Hacienda central todos los ingresos y pagos que actualmente corren a cargo de esas Haciendas menores? Ello significaría la desaparición de la Hacienda menor; pero, ¿es posible?, o mejor aún, ¿es deseable? Lógicamente, la respuesta en un sentido u otro pondera la importancia de las razones a nivel existencial a que venimos aludiendo.

Aparte de las razones que de forma clara provienen de una polémica más general, esto es, «centralización *versus* descentralización», quisiera apuntar dos, por lo menos, que ratifican existencialmente la conclusión de la necesidad de las Haciendas menores, tanto en un orden de eficacia como de congruencia con la naturaleza de la persona humana y que, como consecuencia, justifican de alguna manera la realidad observable. Es fácil admitir que, en términos de eficacia, resulta excesivamente complejo para la Administración central conocer y regular una constelación de variables relacionadas con la vida local, y esto por simples razones de proximidad. En cuanto a la segunda razón, parece fuera de duda que el hombre siente un afecto natural e instintivo por aquello que le rodea de forma inmediata, por el subgrupo humano y geográfico donde se encuentra inmerso y, por ello, la negación operativa de ese sentimiento profundamente impreso en sus preferencias, le representa una privación dolorosa a nivel individual y un camino probable de empobrecimiento cultural y de relación social en el grupo uniforme y estandarizado. No obstante, advertimos que la convivencia de distintos niveles de Hacienda, puede significar, y de hecho así ocurre, cosas diferentes para personas diferentes, de manera que sus implicaciones fiscales varían. Quizá ésta es la razón por la cual hoy todavía no poseemos una teoría autónoma, unificada y sistemática de la descentralización.

Aparte de las realidades existenciales, o institucionales, existen también, según ya he sugerido, importantes *razones teóricas* que aconsejan proceder a una reorientación del pensamiento fiscal en términos de unidades múltiples. Aquí no puedo profundizar ni extenderme demasiado, pero consideraré un razonamiento que juzgo merece cuidadosa meditación por parte de todos aquellos que gustan particularmente de la elaboración teórico-abstracta. La teoría de las necesidades públicas, sociales o colectivas (así como la de las necesidades preferentes), a pesar de su gran complejidad y por encima del grado de desarrollo que haya conseguido, permanece y seguirá permaneciendo en el corazón de la economía pública. De aquí se infiere, inmediatamente, que las consideraciones de *pertenencia o no pertenencia* a un grupo determinado, con fronteras susceptibles de algún tipo de determinación, son *esenciales*. A su vez, tales consideraciones dependen frecuentemente de consideraciones espaciales o de *localización* (6).

Una simple reflexión demostrará la relevancia de mi anterior proposición. Es obvia la diferencia de grado entre el interés que inmediatamente puede ofrecer la limpieza de las calles de Barcelona a los residentes en Salamanca, respecto del interés que supone para aquellos «especialmente localizados» en la propia Barcelona. Por contraste, la defensa de nuestra integridad nacional frente al exterior concierne por igual a ambos grupos espaciales (o al menos, puede afirmarse que la convergencia de intereses es más homogénea en este segundo caso). En otras palabras: varios tipos de servicios públicos, de bienes públicos, conciernen homogéneamente a una variedad de regiones (unas veces más discriminada que otras). He aquí una primera premisa.

En segundo lugar, establezcamos la premisa de que lo que deberá guiarnos es un *criterio de eficiencia*, en el contexto de una sociedad libre. Postulemos la *eficiencia paretiana* como síntesis de una segunda premisa.

Si aceptamos simultáneamente las anteriores premisas, es obvio que la oferta de bienes colectivos, con distintos grados intrínsecos de colectivización, debería determinarse basándose en la estructu-

(6) Véase BARRY N. SIEGEL: «On the Positive Theory of State and Local Expenditures», *Public Finance and Welfare* (Essays in Honor of C. Ward Macy), editado por Paul L. Kleinsorge, University of Oregon, 1966.

ra de preferencias de los grupos incididos y beneficiarios. Equivalentemente, aceptar las premisas nos lleva ante una importante conclusión: No es lícito, teóricamente, que se prescindiera, *a priori*, del impacto espacial (regional o local) de los beneficios. Aceptarme esa proposición equivale a descubrir la sustancia y oportunidad del presente trabajo.

Tampoco debe olvidarse que las preferencias individuales normalmente difieren entre sí. De aquí se infiere una razón adicional para que intentemos revitalizar la estructura fiscal multiunitaria, con sólo proseguir un poco el razonamiento. De la esencia última de un bien público, colectivo, se sigue que los servicios se consuman por los miembros de un determinado grupo beneficiario, en cantidades relativamente iguales. Puesto que el coste se asigna entre los miembros del grupo, el individuo tenderá a buscar, por su propio interés, la asociación con otros individuos cuyos mapas de preferencia, en cuanto a bienes colectivos se refiere, sean similares al suyo. Una invocación al principio de racionalidad en su comportamiento demuestra mi aserto como simple corolario. Esta proposición es fundamental tanto para el estudio normativo del comportamiento de las Haciendas menores, como para la moderna teoría (con la que presenta importantes afinidades) del urbanismo, o economía de la urbanización.

Dadas las características *espaciales y tecnológicas* de la gran mayoría de bienes colectivos, y teniendo presente el coste implícito que supone la aglomeración o *congestión* en espacios limitados, es normativamente deseable permitir, en términos de optimización social, que los individuos puedan distribuirse de forma que consigan un conjunto de bienes privados y colectivos *óptimo de acuerdo con sus preferencias*. Siempre que la estructura fiscal múltiple de niveles de Hacienda facilite la consecución del objetivo normativamente propuesto, podremos afirmar que dicha estructura no es resultado únicamente del «bias político», sino que incluye una importante fundamentación teórica.

III. *Matizaciones económicas adicionales para las relaciones «interautonomías»*

Antes de seguir adelante urge establecer algunas matizaciones.

La división de poderes entre distintos niveles gubernamentales no sigue una línea permanente en 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.

La formulación concreta de cómo se articula la autoridad política, o cómo podría articularse, en un país determinado, es algo importante pero en lo que tengo poco que decir, *salvo en aquel plano de abstracción* en el que las diferencias no vulneran lo sustancial de mis argumentos. Digamos que postulo la conveniencia de dividir la autoridad política, en lo que a poder fiscal se refiere, entre distintos niveles de gobierno, con lo que el problema con que nos encontramos es con el de determinar las funciones públicas apropiadas que deben ser ejecutadas a cada nivel. Por otra parte, postulada la estructura múltiple, también constituye un problema interesante investigar la racionalidad que se oculta en dicha estructura desde el ángulo económico.

Un poder político independiente del Gobierno central y las demás unidades de gobierno, implica normalmente poderes fiscales autónomos. Cuando el ente de gobierno no tiene independencia política real, se sigue que tampoco ostenta una de sus consecuencias, la autoridad fiscal propia. Pero puede existir una autoridad delegada. Un Estado organizado sobre bases estrictamente unitarias generalmente se caracteriza porque el Gobierno central es el que exclusivamente posee el poder político y fiscal. En este caso un individuo podrá quedar sujeto a regulaciones fiscales gubernamentales de la Hacienda central y, simultáneamente, a los impuestos locales. Ahora bien, estas unidades menores de Hacienda existen y ejecutan funciones públicas en calidad de «agentes» del Gobierno central, por cuanto no puede decirse que posean autoridad fiscal última, lo que no impide que efectivamente se deleguen algunos poderes fiscales desde la unidad central superior a las unidades subordinadas, casi siempre por razones de eficiencia. Así se infiere que la problemática de la coordinación intergubernamental, en la práctica siempre existe. Claro está que, desde el punto de vista de la acción práctica, la separación constitucional de la autoridad fiscal entre el Gobierno central y otras unidades menores de gobierno, como ocurre en un federalismo del tipo EE.UU., significará que los

intrincados problemas de ajuste fiscal sean operativamente más complejos. Es sencillo señalar importantes diferencias entre los grados de relevancia práctica para un país comparado con otro, pero ello no afecta, sin embargo, a la relevancia teórico-especulativa del tema. Analizar un mundo ideal de relaciones intergubernamentales nos capacitará para ilustrar reformas que eventualmente puedan llevarse a cabo en países donde, por definición, la estructura política de autoridad sea intrínsecamente unitaria.

Vale la pena insistir, una vez más, en la diferencia que se advierte entre un bien colectivo como la defensa nacional frente al exterior, y otro como el policía de turno en la esquina. Precisamente la diferencia nos puede dar una pista para la *objetivación de un criterio*, respecto del nivel gubernamental que debería ofrecer un bien o servicio público determinado. En efecto, si el Gobierno central, o unidad superior de gobierno, es la única que incluye al grupo total de población, parece oportuno (y lógico) que sea ese nivel el responsable de proveer la oferta del bien defensa exterior. Por contraste, nuestro buen policía sólo presta protección, naturalmente, a un número limitado y reducido de ciudadanos. ¿Se deduce que este servicio se debe también proveer, directamente, por la unidad central de gobierno?

En el primer caso, la percepción externa o imputación de beneficios, se extiende (prescindiendo de utilidades que no hacen al caso) a un grupo espacial caracterizado porque contiene el grupo población total de la nación. Como es obvio, dicha propiedad no se cumple en el segundo caso. Consecuentemente, podemos afirmar que se ha descubierto una razón económica, la cual justifica que *ciertos bienes y servicios públicos* se ofrezcan partiendo de la esfera del nivel superior gubernamental, o Gobierno central. Los efectos externos inducidos de tales bienes tienden a incidir sobre la comunidad nacional total, justificándose económicamente que no se parezca su oferta. No existe una imposibilidad metafísica para hacerlo, pero podría resultar ineficiente dicha oferta, según veremos más adelante de forma detallada.

En el caso del policía, los efectos de difusión sólo se extienden a un espacio claramente limitado (y conceptualmente definido). Siendo así, lo que se deduce es que, aun cuando convenga ordenar la protección interior sobre las bases de una «fuerza de policía»

(en vez de unidades separadas compuestas por un solo policía, correlativamente con el área superior de incidencia potencial protectora de un único hombre), la función de protección policíaca se circunscribe, de hecho, a áreas concretas menores que la que corresponde a la comunidad nacional total. De aquí se puede inferir que no existe, en principio, razón económica para que el Gobierno central proporcione tal servicio, en la medida en que los beneficios que reciben los habitantes de una localidad *A* distante de la localidad *B*, son mucho más pequeños o, en general, diferentes, dependiendo de la localización concreta de los medios que sirven de sustrato para la provisión del servicio. Los beneficios en *A* a partir de la fuerza de policía en *B* pueden llegar a ser infinitesimales respecto de los beneficios en *B*.

Lo anterior nos hace concluir que cada bien o servicio público es «colectivo» para un grupo limitado. Consecuentemente, la asignación económica de la responsabilidad de su provisión entre distintas áreas de convivencia dependerá de la amplitud geográfico-espacial de los propios efectos de difusión o esparcimiento, como resultado de una acción colectiva. Asimismo, la extensión del grupo aparece como un criterio objetivo, determinante del tamaño económico de la unidad de gobierno (adsrita al nivel de convivencia) que deberá realizar la correspondiente función.

La realidad nos muestra un espacio *continuo* limitado teóricamente por dos extremos polares: los bienes privados puros y los bienes colectivos puros. Para un subconjunto de bienes y servicios, las acciones de una unidad de decisión privada no afectan directamente a la utilidad de cualesquiera otra unidad privada de decisión, de donde se sigue que pagará los costes individualmente ya que recibe los beneficios individualmente. Los costes y los beneficios no traspasan el recinto definido por la unidad decisoria individual. La aparición de efectos difusorios que traspasan dicho recinto es el comienzo de la zona de los bienes colectivos; pero esto no significa que los costes y beneficios incidan, necesariamente, en toda la unidad superior de convivencia. La mayoría de los bienes y servicios colectivos (o sociales) presentan propiedades que van ligadas a factores espaciales. Digamos que, aun considerando la comunidad nacional como el límite del mundo existente, un subconjunto de

bienes colectivos permanentemente presenta características espaciales, al menos conceptualmente aprehensibles.

Si pensamos en el caso de un parque de recreo capaz de albergar un número limitado de familias para no llegar a la frontera de la congestión, la decisión de construirlo pertenece claramente a un orden colectivo, que se sitúa en un punto interior del intervalo cuyos extremos vienen dados: *a)* por la decisión individual, y *b)* por la decisión colectiva que engloba *la totalidad de la comunidad nacional*. Por un procedimiento iterativo irían apareciendo, sucesivamente, los elementos de un conjunto de recintos espaciales concéntricos, el cual, en el límite, estaría circunscrito por el recinto espacial de mayor amplitud, esto es, el que se corresponde con el bien público puro (como, por ejemplo, la defensa nacional). El modelo sugerido, justifica económicamente la proposición de que la organización de la oferta de los distintos bienes se corresponde biunívocamente con el tamaño espacialmente indicado por la amplitud del servicio.

Por otra parte, la situación referida a la utilización de un bien o servicio no implica necesariamente que los efectos externos del lado de la producción del mismo definan implícitamente un área de convivencia de *idéntico tamaño*. Es decir, una organización colectiva gubernamental (o privada, como, por ejemplo, un club) puede encontrarse con que atendiendo a la producción más eficiente resulte que los medios para garantizar su oferta no deban ser los de producir el bien o servicio directamente. Dicho de otro modo: la unidad de producción eficiente no tiene necesariamente por qué coincidir con la amplitud de la colectividad de consumo. La decisión de producción colectiva es, en principio, independiente de la decisión de consumo colectivo.

La anterior divergencia se explica por razón de las *economías de escala*, pudiéndose dar el caso de que en el intervalo de costes medios de producción resulte que para la colectividad de consumo de un bien, definida en los términos expuestos más arriba, la curva de costes medios siga decreciendo, lo cual, desde el punto de vista de la producción eficiente, puede aconsejar que la organización de la producción del bien o servicio se realice a niveles superiores que los que implicaría el consumo colectivo de comunidades separadas. Este factor adicional justificaría que un nivel gubernamental sub-

contrate un servicio, producido directamente por un nivel gubernamental superior.

Así aparece un abanico de alternativas que claramente apuntan a que la elección, entre varias de ellas, se apoye simultáneamente en criterios relativos al coste, tendiendo siempre a que la oferta realizada por la unidad colectiva se haga al menor coste posible. Es precisamente en cuanto a la esfera de los costes donde la unidad colectiva o gubernamental coincide totalmente con la unidad de decisión privada, en cuanto al proceso de la toma de decisiones. En resumen, del análisis expuesto se infiere que dentro de la problemática de la coordinación entre diferentes unidades gubernamentales es necesario no perder de vista dos factores: El de la reducción de costes debida al efecto escala en la producción y el de los efectos inducidos, intercomunitariamente, por razón de las economías externas en general.

Tampoco puede olvidarse como factor adicional que la organización de la decisión en sí misma comporta unos costes. Generalmente, la adopción de decisiones tiende a resultar más cara cuanto más grande sea el grupo de decisión colectiva. Este aspecto, insisto, debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la organización más eficiente sobre las bases de las *economías de escala y los efectos externos inducidos*. Los costes de organización de la decisión representan otra de las variables estratégicas que, desde el punto de vista estrictamente económico, justifican niveles gubernamentales responsables no coincidentes, estrictamente, con la total amplitud de los efectos externos de un bien de consumo no rival.

El capítulo de costes de organización de la decisión es, probablemente, el mejor índice para resolver racionalmente el dilema en que una organización de demanda y oferta de bienes y servicios públicos, como la que se ha descrito, pueda llevarnos a confrontar en ciertas situaciones límite. En efecto, una organización apoyada en las características espaciales del bien social, normalmente implica que la unidad colectiva apropiada para cada bien o servicio resultará, teóricamente, de tamaño diferente. En general, la amplitud de los efectos de difusión que definen el carácter espacial de un bien social del lado de su consumo será diferente según cuál sea el bien de que se trate. Lo mismo puede decirse del lado de la producción eficiente. Es precisamente en esa zona conflictiva donde el

análisis de los costes de organización de la decisión colectiva puede entrar en juego, determinando (y explicando) que en la vida real un mismo nivel gubernamental proporcione varios servicios, aunque *ni desde el punto de vista estricto de la amplitud de efectos de difusión, ni del de los costes de producción* estrictamente se justifique. En unos casos los efectos de difusión pueden extenderse más allá de los límites del nivel gubernamental elegido. En otros pueden resultar más reducidos que dichos límites. Sin embargo, si el coste de organizar la decisión a más altos o más bajos niveles supera los beneficios esperados por razón de una organización independiente, se justificará que, basándose en un mismo criterio de eficiencia, no se «esclavice» la organización de la estructura de responsabilidades exactamente a la pauta que determinan, en combinación, los ahorros por razón de la producción en mayor escala y el ámbito máximo de repercusión de los beneficios del bien o servicio públicos. Desde luego, resulta obvio que los costes de organización de la decisión deben interpretarse como factor adicional corrector, y no como el único criterio que prescinde de los aspectos de una demanda y oferta (producción) públicas eficientes. En cualquier caso debo reconocer que en cuanto a la ponderación que debe darse, específicamente, a los costes de organización de la decisión a distintos niveles, está todo por hacer; de momento, no pasa de ser una variable conceptual importante cuya aplicación empírica resulta todavía misteriosa.

IV. *La sistematización en grupos de teorías*

En un primer intento de sistematización conviene clasificar las teorías disponibles sobre la problemática general esbozada en tres grupos-tipo principales:

- a) Teorías-tipo de la localización fiscal.
- b) Teorías-tipo de la cooperación interjurisdiccional o intergubernamental.
- c) Teorías-tipo de la comunidad multijurisdiccional.

Los modelos que materializan dichas teorías-tipo correspondientemente tratan problemas distintos y, por ello, en la vida real apa-

recen conectados de alguna manera si se quiere resolver operativamente el reto de las acciones y decisiones concretas. La visión de síntesis sólo puede ser producto de su consideración conjunta.

Teniendo en cuenta todo lo que llevamos dicho hasta ahora, se induce fácilmente que la teoría de la localización fiscal deba apoyarse, inicialmente, en el hecho de que los bienes sociales o colectivos tienen características espaciales. En efecto, algunos de esos bienes pueden ser gozados internacionalmente, otros nacionalmente, otros regionalmente y otros localmente. En definitiva, debo insistir en que esta clasificación no se deriva sólo de unas circunstancias objetivas, sino también subjetivas, en el sentido de que siempre continuarán existiendo quienes prefieren una mejor y más amplia iluminación de las calles, o facilidades dedicadas al esparcimiento musical público, por ejemplo.

En consecuencia, si suponemos que existe un planificador omnisciente que conoce, o de alguna forma le son reveladas, todas las preferencias individuales, pudiendo disponer además de todos los recursos de una manera óptima, se sigue que, por la naturaleza intrínseca de un bien colectivo, el coste medio por consumidor será menor cuantos más consumidores lo consuman realmente. En otras palabras, ¿por qué no agrupar todos los consumidores en función de sus preferencias?

De sobra sabemos que en la realidad no existe ese sabio planificador. La opción que se nos presenta, en este campo, es la de aproximarnos idealmente al resultado a través de un sistema perfecto de imposición-beneficio, en el sentido, por ejemplo, de que las mencionadas luces de las calles se financiasen a través de un impuesto-precio tal que, para cada consumidor, sea aquel que iguale la razón precios luz-precios música a su relación marginal de sustitución entre ambos bienes.

Desgraciadamente, ni podemos resolver el problema eludiéndolo mediante la hipótesis del sabio planificador que lo sabe todo, ni la opción del impuesto-precio es viable *operativamente*, por cuanto tampoco disponemos de un sistema perfecto de imposición-beneficio. Desde luego, esto último, como es bien conocido, se debe a que existen incentivos para que el individuo, al enfrentarse como individuo a un bien colectivo, oculte racionalmente sus verdaderas preferencias.

Surge así la solución *second best*, o de suboptimización. Puesto que los beneficios son en general desconocidos, debemos aproximarnos al resultado que buscamos a través de mecanismos de votación. Sin embargo, lo más importante es reconocer que esa solución *second best* respeta el principio esencial de que los individuos puedan trasladarse libremente a otras unidades menores de convivencia, en las que los votantes potenciales comparten, aproximadamente, sus propias preferencias.

Sobre la elaboración del modelo tipo puede hacerse una sinopsis como sigue. Reconocidas las características espaciales de la gran mayoría de los bienes colectivos, y habida cuenta del coste que supone la aglomeración en un espacio limitado, en términos de optimización social parece lógico que se permita que los individuos puedan distribuirse espacialmente de manera que consigan el conjunto de bienes, privados y colectivos, óptimo de acuerdo con sus preferencias individuales.

La prescripción normativa del modelo es que la estructura fiscal de los niveles de Hacienda sea múltiple, de forma que consista en una serie de niveles que van de mayor a menor en razón de la relación espacio-beneficio, otorgando a cada nivel autonomía para imponer cargas tributarias que financien sus servicios, en el área espacial de beneficios a que se encuentra adscrita y que es la que le da razón de ser desde el punto de vista fiscal. Adviértase que los modelos de localización fiscal procuran racionalidad a la estructura múltiple de niveles, si nos referimos a la meta de los *bienes y servicios sociales*. Nótese, ya desde ahora, cómo son insuficientes para deducir lógicamente con la misma fuerza, prescripciones referidas al resto de las metas de un sector público moderno. Tampoco dicen nada en contra. En cuanto a las metas de la equidad, la estabilización y el crecimiento, los modelos de localización fiscal se muestran, en principio, neutrales.

La teoría-tipo de la cooperación interjurisdiccional persigue el estudio normativo de las relaciones finales que surgen entre diversas jurisdicciones o niveles de Hacienda. Desde la óptica fiscal, la relación intergubernamental provoca problemas debido a la posibilidad, abierta siempre, de que los gastos públicos ocasionen beneficios y costes que incidan sobre otras comunidades menores, distintas de aquella que produce el gasto; y también, porque las di-

versas políticas impositivas pueden originar distorsiones en el intercambio y movimiento de factores productivos entre diversas comunidades, apartando, en términos reales, las relaciones que se den de hecho, de aquellas que existirían a partir únicamente de un criterio de ventaja comparativa.

El proceso de descentralización a que parecen conducir las teorías de la localización fiscal, encuentra en su camino un argumento en contra, de especial relieve: *las economías y diseconomías externas* entre los distintos niveles de Hacienda que se relacionan entre sí. ¿Cómo pueden armonizarse ambas tendencias? Sólo la cooperación que permita aumentar el bienestar de cada una de las comunidades implicadas, y de aquí el bienestar agregado, puede resolver el dilema «descentralización *versus* centralización», respetando las consecuencias de la teoría de la localización fiscal, pero sin caer fuera de la zona de optimalidad paretiana. Del estudio de esta problemática se desprende la racionalidad de los pagos laterales efectuados entre niveles de Hacienda que se relacionan entre sí. Mi tesis normativa de la descentralización cooperativa no es más que *la síntesis de las teorías de localización fiscal y las de la cooperación interjurisdiccional*. El camino que se descubre no es exclusivo de las relaciones entre unidades pertenecientes a la esfera del sector público, sino que sus consecuencias se entrevén como universales en el campo de la actividad económica.

El proceso de «internalización» de los efectos externos inducidos (economías externas positivas y negativas) empuja sin cesar hacia niveles gubernamentales más altos, cuyo límite es la centralización total, salvo que se acepten las relaciones de unidades descentralizadas en los términos de un juego de estrategia cooperativo (de suma no nula). De otra parte, ni las economías de escala ni las economías externas son argumentos suficientes para caer en la centralización, en virtud de las consecuencias a que apunta la teoría-tipo de la localización fiscal. Pero sí que existe un dilema, un conflicto. La descentralización cooperativa es el intento de resolución de un conflicto. Como mínimo, el esbozo de los trazos de un programa para resolver un conflicto (7).

(7) Véase DOMÍNGUEZ DEL BRIO, Francisco: *La descentralización óptima: teoría económica de las autonomías fiscales* (tercera edición revisada y ampliada), op. cit., en especial toda la *cuarta parte* de la obra.

En tercer lugar, las teorías de la comunidad multijurisdiccional lo que enfrentan ya no es un problema de cooperación por razón de economías o diseconomías externas. Si idealmente prescindimos de dichos efectos externos inducidos, quedaría residualmente el problema de identificar los términos del «contrato social» convenido por las distintas jurisdicciones autónomas que se recomiendan a partir de los modelos de localización fiscal. Estas teorías investigan modelos de trasvase de soberanía desde un nivel inferior a otro superior y, en definitiva, abordan el problema de la división general de funciones entre distintos niveles. Es en esta etapa cuando suele proveerse una conclusión muy difundida, pero, a mi juicio, no suficientemente apoyada con argumentos analíticos objetivos: Que las Haciendas menores transfieran todos sus poderes encaminados a objetivos de distribución, estabilización y crecimiento al Gobierno central, relegando sus únicas funciones a las de una Hacienda de servicios.

V. *Los ámbitos generales de coordinación*

La coordinación fiscal entre distintas unidades de Hacienda de *diferentes niveles*, normalmente se concreta en el término «coordinación vertical». Probablemente, como sugiere el profesor Shoup, un término mucho más apropiado sería el de «coordinación piramidal», aludiendo a la compleja red-sistema de créditos-impuestos, participación de impuestos, concesiones-impuestos y subvenciones que, en general, conectan a las Haciendas de niveles inferiores con las Haciendas de nivel superior. Es, por otra parte, obvio que la coordinación vertical sólo resulta necesaria en un país que adopte la propuesta descentralizadora y que su análisis deberá realizarse en relación a unos objetivos dados.

Paralelamente, la «coordinación horizontal» conecta a unidades de un *mismo nivel* definido en términos de soberanía autónoma. En este apartado se encuentran todos los pactos, convenios, subvenciones o «pagos laterales», realizados entre dos o más municipalidades, ciudades, regiones, estados... Puesto que la coordinación horizontal contempla el caso especial de las relaciones entre distintos países soberanos, su análisis específico es independiente de

la problemática «descentralización *versus* centralización», *de cada país concreto*. En simetría a lo que decíamos de la coordinación vertical, dicho análisis deberá también realizarse en relación a unos objetivos dados.

Aun cuando suele decirse que el problema de la coordinación vertical presupone la aceptación de un supuesto básico de partida, esto es, una realidad políticamente descentralizada, en mayor o menor grado, con la correspondiente secuela de diferentes niveles de Hacienda que mantienen unos ciertos recintos de autonomía, debo hacer notar que tan pronto como trascendemos del puro ámbito de la unidad nacional de un país, para adentrarnos en recintos supranacionales de integración económico-política, reaparece la relevancia práctica del análisis, independientemente de que todos los países soberanos integrados mantengan estructuras de Hacienda, ad-intra de sus propias fronteras, que no sean múltiples, en el sentido con que venimos usando tal concepto en este trabajo. Esto es cierto en la medida en que deseamos plantearnos las relaciones del ente supranacional con cada una de las partes nacionales, y no sólo las relaciones de estas últimas entre sí.

La armonización o coordinación en ambos sentidos, implícitamente supone actividades de cooperación a la vista de una función objetivo. El sentido, límites y requisitos de la cooperación son abordados, por extenso, en mi citada obra y no es posible hacer aquí más que una leve alusión a ese análisis, de gran relevancia desde el punto de vista de la teoría económica (8).

VI. *Teoría económico-matemática de la negociación*

Los esquemas negociadores precisan, normalmente, para su correcto funcionamiento, que se dé la vivencia en todas las partes contendientes de que la *cooperación* es valiosa y beneficiosa para todos simultáneamente. No obstante, es posible argüir situaciones en la vida real en las que puede esperarse que, *razonablemente*, alguna de las partes se resista a «venir y sentarse» en la mesa de negociaciones, por causa de que su actitud de cooperación le expondría eventualmente a amenazas reales, sin que simultáneamente

(8) Véase DOMÍNGUEZ DEL BRÍO, FRANCISCO: *La descentralización óptima: teoría económica de las autonomías fiscales*, tercera edición, op. cit.

dicha voluntad de cooperación le conceda beneficios explícitos desde su óptica particular. En suma, el propio acuerdo previo de «sentarse» en una mesa de negociaciones con ánimo cooperativo implica, a veces (algunos pensarán frecuentemente), consideraciones de naturaleza estratégica.

Claramente se intuye la trascendencia instrumental que la versión *cooperativa* de los juegos de estrategia tiene para nosotros. Sin embargo, desearía anticiparme a advertirle al lector que no pierda de vista la extrema complejidad de los problemas que nos competen, al situarlos en su real perspectiva socioeconómico-política, y que mi aspiración esperanzada consiste en sistematizar una guía normativa para la acción *en general*. Desde luego, esto se ajusta más estrechamente a los aspectos filosófico-abstractos del tema, y de aquí que sea el primero en admitir que la aplicación específica, a cada situación existencial, necesite de otros muchos ingredientes, aparte, por supuesto, de un mayor perfeccionamiento y concreción de los esquemas teóricos disponibles.

En un juego de estrategia cooperativo, los jugadores o partes contendientes (que, insisto, están permitidos para establecer todo género de comunicaciones previas, acuerdos de colusión, uso de estrategias correlacionadas y, en algunas variantes, para aceptar pagos laterales compensatorios interpartes) confrontan el llamado *conjunto de negociación*. Formalmente, este conjunto se define por todos los pagos-resultados *no dominados* (9), según los cuales cada una de las partes contendientes recibe, como mínimo, su correspondiente valor «*maximin*». Equivalentemente, se suele decir que el conjunto negociación es un conjunto óptimo-paretiano, integrado por todos los puntos no-dominados que definen una curva general de contratación, según el cual cada jugador (parte-contendiente) recibe como mínimo el valor *max(min)* de la matriz de pagos-resultados del juego. Puede fácilmente demostrarse, por otra parte, que en la solución de equilibrio, si existe, $max(min) = min(max)$, propiedad que caracteriza al punto de ensilladura en el famoso teorema del *minimax*.

(9) En su concepción más general, todo pago-resultado de un juego que represente un conflicto de intereses se dice que está dominado por otro, cuando es posible pasar a un pago-resultado preferible para una cualquiera de las partes contendientes sin por ello alterar los pagos-resultados de ninguna otra de las restantes partes.

Situados ante el conjunto negociación se pueden concebir dos posturas principales. Una es aquella que se pronuncia porque dentro de la teoría de los juegos de estrategia, en general, no es posible introducir ninguna restricción más a fin de singularizar un punto concreto del conjunto de negociaciones *no dominadas* (*conjunto de negociación correspondiente al conjunto «óptimo-paretiano»*). Consecuentemente, según esta postura, en cualquier proceso de *negociación* la selección final de un punto o esquema final negociado depende de ciertas características de las partes intervinientes, estando supeditada a aquéllas en último término la eventual indeterminación. Se trataría, por tanto, de determinar el conjunto formado por las posiciones *no dominadas*, aunque la posición *no dominada concreta* elegida dependerá de variables no susceptibles de más tratamiento analítico (variables de naturaleza sentimental, romántica, psicológica, etc.). Otra postura consiste en constatar que en muchas situaciones de la vida real, las partes-contendientes raramente estarían dispuestas a conformarse con un *conjunto* de puntos aceptables (conjuntamente, y valga la redundancia) que definen el conjunto *negociación*. Por el contrario, intentarían por todos los medios restringir la solución del juego (de la negociación) a un solo punto (no a un conjunto de puntos). Esta segunda postura es la que proseguiremos a continuación.

Una solución particularizada del tipo aludido, se suele interpretar como solución desde el punto de vista de un árbitro (10), con lo cual el problema se traslada a construir un esquema aceptable («equitativo», «justo»...) que regule el arbitraje en el proceso de negociación. El término *equitativo* debería interpretarse en el sentido (tautológico) de que el esquema de arbitraje satisface ciertos principios aceptados como razonables (y deseables) desde una perspectiva *normativa*.

Supongamos que los jugadores o partes contendientes en un juego de estrategia cooperativa han restringido ya su atención al conjunto-negociación específico, y que se empeñan en un proceso concreto para seleccionar un punto perteneciente al conjunto-negociación. Es obvio que la actitud de las partes en el proceso es im-

(10) El árbitro no tiene que entenderse necesariamente como una persona física. En general es un ente, y en la investigación que nos ocupa el árbitro puede corresponder al ente «supracomunitario».

portante, pudiendo establecerse la hipótesis de que el pago-resultado desde su óptica particular es mayor en correlación con la «dureza» de su posición. Esa posición firme, tenaz (que pretende significar el lenguaje coloquial por la expresión «duro»), puede, no obstante, verse amenazada también desde el punto de vista de cualesquiera de las partes por la posición dura de otro u otras; sistema de posiciones que define implícitamente un límite para cada postura «dura». Son esas dos fuerzas que se oponen entre sí las que definen el punto de «frotamiento» entre diversas opciones, habida cuenta, insisto, de que seguir una conducta de querer obtener más podrá verse frenada súbitamente por la posibilidad de una amenaza, que si hubiera de soportarse cambiaría totalmente la situación para la parte que no supo frenar a tiempo.

La experiencia observable demuestra que ante una situación como la que acabo de sugerir, frecuentemente, al pretender ir demasiado lejos, las partes-contendientes fallan totalmente en la consecución de un acuerdo (viene la ruptura de toda negociación), o han de soportarse amenazas y sobornos negativos por todas las partes y para perjuicio de todos. He aquí la raíz sustancial de donde nace que las partes están frecuentemente inclinadas, en la vida real, a someter el conflicto de intereses a un árbitro, un ente imparcial que pueda resolver el conflicto proponiendo una solución. El arbitraje se justifica en términos de eficacia, dado que la peor alternativa para todos sería una situación de «*impasse*».

Hagamos la hipótesis de un árbitro que contempla sinceramente su misión como una que debiera ser «equitativa» para todas las partes. Pero es evidente que no se dispone de manera inmediata de un criterio operativo de «equidad» para todas las partes. De aquí que, en efecto, se le pida al ente que actúa como árbitro que explicité al menos una parte de sus juicios de valor o esquemas éticos a la hora de resolver el juego. Postulemos que el árbitro desea seguir una solución que parezca razonable, tanto porque es totalmente sincero en su actitud como porque desea continuar en la actividad y «*ser contratado en el futuro*» para seguir desarrollando su tarea de árbitro (reelegido).

Un ente que ejerza la función de arbitraje se equivocaría totalmente si prescribiera una solución que tiene una alternativa obvia preferible para todas las partes. O bien, supongamos que estamos

en presencia de dos situaciones conflictivas diferentes y que cada «jugador» está de acuerdo en que el jugador 1, por ejemplo, estaría mejor estratégicamente en la primera situación que en la segunda. Entonces el árbitro no debería conceder al jugador 1 menos en la primera situación conflictiva que en la segunda. Consideraciones de este tipo nos llevan a deducir que un árbitro y, por tanto, un *esquema de arbitraje*, deberá tratar de satisfacer algunos requisitos mínimos de *consistencia*. Por otra parte, el árbitro debería estar preparado para defender las soluciones que sugiere mediante el soporte de una construcción racional. Esto es, el árbitro debe poder formular y defender los principios básicos que subyacen en los compromisos que sugiere, los cuales *no pueden ser completamente arbitrarios*.

Cualesquiera sean los principios que estén implicados, la resultante neta final será asociar a cada posible conflicto de interés una solución singular. Así pues, sin más preámbulos, definimos un *esquema de arbitraje* como una *función*, una regla, que asocia a cada conflicto (y, por tanto, en nuestro caso particular que ahora examinamos de un juego de estrategia no estrictamente competitivo para dos personas) un pago-resultado concreto para cada jugador. Este pago-resultado se puede interpretar como una *solución* arbitrada o de compromiso del juego.

Lógicamente, tropezamos con que, si no introducimos alguna especificación adicional, existe un número infinito de tales funciones o reglas. Ante esa indeterminación podríamos optar:

A) Por tratar de seleccionar una regla específica sobre unas bases meramente intuitivas e intentar defenderla.

B) Por examinar nuestra intuición subjetiva de lo *equitativo* y formularla como un conjunto de requisitos *normativos* que cualquier esquema «razonable» de arbitraje debería satisfacer.

En cuanto a la primera alternativa, presenta el punto débil de que siempre correríamos el riesgo de que alguien pueda tramar una situación hipotética para la cual la solución arbitrada se encuentra en flagrante contradicción con nuestros «intuitivos *standards* éticos». De aquí que ofrezca más posibilidades la segunda alternativa y que, más que empezar a imaginar un número indefi-

nido de posibles esquemas de arbitraje, discutiendo si son plausibles en un número indefinido de situaciones especiales, intentemos formular como *axiomas* formalizados el conjunto de principios normativos que se desprende de nuestra intuición subjetiva de lo *equitativo*.

Una vez formalizados como axiomas dichos «desiderata», el problema se reduce a una investigación matemática de la existencia y características de los esquemas de arbitraje, que cumplen con dichos axiomas. También ahora, por supuesto, podría darse la situación de que no exista ningún esquema de arbitraje que cumpla simultáneamente todos los axiomas (requisitos), es decir, que los requisitos, tal como se formulen, resulten internamente contradictorios como conjunto. Si ello ocurre, nos veríamos forzados a *reapreciar* nuestras propias normas desgajadas en un principio por intuición a partir de nuestro cuadro ético. La contradicción interna a veces no tiene por qué ser obvia. También podrá ocurrir que exista un esquema de arbitraje que sea compatible con nuestros deseos. Esto sería el ideal y entonces los requisitos axiomáticos se interpretarán como una caracterización global de dicho esquema ideal de arbitraje, aparte de que presentan la inmediata utilidad de servir de ayuda en la defensa del grado de racionalidad del propio esquema.

Tampoco puede evitarse la posibilidad de que resulten muchos esquemas que son compatibles con los axiomas. En este caso, los requisitos-axiomas no suponen más que una *caracterización parcial* de un conjunto de esquemas de arbitraje compatibles. De ese conjunto, cualquier esquema serviría como *árbitro aceptable* en situaciones conflictivas. Si, no obstante, algunos de esos esquemas en la práctica generan resultados que se aprecian como no equitativos, entonces procede intentar la búsqueda de requisitos adicionales que cualifiquen, conстриéndolo, el significado normativo de lo *equitativo*. Generalmente, esa adición al conjunto de axiomas elimina los esquemas calificados como no aceptables.

Al reflexionar sobre lo anterior, la problemática de los esquemas múltiples de arbitraje incita a pensar en que caemos en un dilema, dado que cada esquema parece comprometer a un juego particular de estrategia de forma específica. Dilema que algunos lectores pensarán que no ofrece salida, en la medida en que cada

parte contendiente preferirá, como es natural, el esquema concreto de arbitraje que le suponga un mayor pago-resultado. Así pues, en términos de un juego de estrategia *particular* cada jugador ordenaría los esquemas (múltiples) de arbitraje de acuerdo con sus respectivas preferencias, esto es, según le aparezcan como más o menos deseables a cada parte en particular, y habida cuenta de que, probablemente, esas ordenaciones se oponen entre sí. De forma que —alguien quizá arguya— si lo único que hemos hecho es sustituir un conflicto original de intereses por otro relativo a cuál de los esquemas de arbitraje deberá elegirse, no hemos avanzado demasiado. ¿Acaso no es correcta esta argumentación? Mi respuesta a ese argumento, siguiendo al profesor Raiffa, consiste en afirmar que el expresado dilema no enmarca fielmente *nuestro* problema y surge de la construcción de un pseudoproblema. En efecto, en nuestro enfoque el verdadero problema radica en confrontar un mismo conjunto de partes-contendientes, con un mismo conjunto de esquemas de arbitraje, *antes* de que las partes estén concretamente implicadas en el arbitraje de ningún juego específico. Las partes intervinientes *deberían evaluar los esquemas en relación con una amplia variedad de posibles situaciones de conflicto de intereses*, en cuyo caso será mucho más difícil establecer en abstracto una ordenación egoísta de esquemas de arbitraje, al tiempo que aumenta el *grado de confianza de que las partes podrán alcanzar un acuerdo respecto de cuál es el esquema más «equitativo»*.

La eficacia y utilidad del *método axiomático* estriba en que, por medio de un número reducido de axiomas, creamos una estructura teórica con la que somos capaces de examinar y analizar un número indefinido de esquemas posibles, despreciando aquellos que no resulten equitativos de acuerdo con la normatividad que implican, y sirviendo para caracterizar formalmente aquellos que se nos aparezcan como *aceptables*. Es la importancia de un marco formal de referencia. La otra alternativa, aquella consistente en examinar con detalle cada uno de los infinitos esquemas, por cada una de las infinitas posibles situaciones de conflicto para las que se demanda arbitraje, es a todas luces inoperante y ficticia.

En realidad, toda propuesta concreta consiste en una respuesta normativa a la siguiente pregunta: ¿Cuál o cuáles son algunos de

los principios razonables que una función de arbitraje debería cumplir? He aquí una respuesta resumida:

1.º La solución arbitrada de una situación conflictiva específica debe consistir en uno de los elementos que integran el conjunto negociación. Equivalentemente, la solución de arbitraje debe proporcionar a cada parte-contendiente, al menos, tanto como podría esperar obtener si «jugase» de forma no cooperativa; asimismo, la solución no puede permitir ningún otro pago-solución accesible que sea simultáneamente preferido a aquélla por todas las partes.

2.º La solución arbitrada, cuando se analiza en términos del conflicto real que subyace, no debe depender de las unidades particulares de utilidad que se utilicen durante el proceso formal de abstracción necesario para traducir dicho conflicto al plano teórico-analítico.

3.º La solución arbitrada debe ser igualitaria, en el sentido de que sea independiente de las características y circunstancias de las partes en el conflicto que se consideren por las mismas como irrelevantes.

4.º Si dos conflictos de intereses o juegos de estrategia convergen entre sí, aproximándose o identificándose en algún sentido estratégico, las soluciones arbitradas deberían también converger entre sí. Dicho de otra manera: las perturbaciones, errores de medida y errores de apreciación *de poca importancia*, no deben alterar drásticamente la solución arbitrada.

¿Estaríamos dispuestos a aceptar normativamente los anteriores principios? Postulemos una respuesta afirmativa, no sin dejar pasar una exigencia de precaución que merece ser resaltada. En efecto, resulta muy difícil establecer cuán «razonable» pueda ser un axioma en realidad mientras permanece en su formalización abstracta. Es preciso esforzarse por indagar su materialización concreta en circunstancias y situaciones específicas para poder inferir sus auténticas limitaciones reales. Aunque ese contraste no implicará necesariamente que los principios se malogren, y sí sólo que a través del mismo podrán evaluarse para cada situación. Por otra parte, aun a pesar de todas las cualificaciones imaginables, no importa reiterar hasta la saciedad que siempre será más útil y operativo actuar sobre la base que determinan que persistir en un marco de negociación totalmente vacío y anárquico.

En pocas palabras, lo expuesto puede resumirse como demostración de la necesidad de investigar una definición formal del problema general de *negociación* y de obtener una *solución* para el mismo (resolverlo). En este sentido, J. F. Nash ha realizado una aportación muy interesante que, junto a la de Frederick Zeuthen, ha merecido la distinción de mencionarse en la literatura científica avanzada como teoría de Nash-Zeuthen.

VII. *La cooperación eficiente y filosofía de la descentralización cooperativa*

La cooperación intercomunitaria puede concretarse en una disposición estratégica de las partes, por la cual los efectos externos inducidos de un bien tienden a cambiar su naturaleza, y adquieren los caracteres de un bien cuyos efectos externos son internos y exclusivos para un grupo superior; grupo que, con una racionalidad asimilable al grupo en cuanto tal, coordina todas las partes dispuestas a una actitud cooperativa. A fin de cuentas, el nacimiento de organizaciones como *Eurovisión*, los tratados intercomunitarios de cooperación y... la propia ONU..., no son más que la manifestación existencial de una lógica profunda que pugna por las estrategias cooperativas.

Lo más importante es poner en evidencia que, cualquier forma separada, independiente, de actuación intercomunitaria, *conduce a una situación fuera del óptimo*. La actuación cooperativa intercomunitaria es así *un punto de atracción* hacia el que debe tenderse, esforzándose las comunidades implicadas en el establecimiento de los cauces de comunicación oportunos y en la adhesión a una distribución de costes y beneficios de acuerdo con la *programación de un árbitro eficiente*. La fórmula normativa de Nash-Zeuthen se ha demostrado como vehículo de una filosofía nueva, basados en que satisface el principio de optimalidad paretiana, en situaciones caracterizadas por un mutuo conflicto de intereses.

Definida la cooperación óptima como cualquier esquema que goce del cumplimiento del requisito de la *optimalidad* paretiana, la solución aportada apoyándose en los modelos de Nash-Zeuthen, representa una nueva filosofía y una forma específica de comportamiento inter-comunitario cooperativo, determinante de una ofer-

ta de bienes y servicios públicos óptimo-paretiana, en el contexto de una estructura múltiple de Haciendas menores. Las soluciones cooperativas se caracterizan porque la función objetivo no es una función objetivo comunitaria, sino una *función objetivo «intercomunitaria»*, la cual deberá maximizarse. En una dialéctica de contrastes, la razón por la que se deben analizar soluciones *no-cooperativas* (que frecuentemente observamos) es para comparar y concretar su *desviación*, de la resultante con respecto al óptimo paretiano, a la que se adscribe una *«cooperación eficiente»*. La solución no-cooperativa engendra la aparición de subproducciones o sobreproducciones, *intercomunitarias*, ante los bienes y servicios que, *intercomunitariamente, son públicos*. En última instancia suponen un derroche de recursos económicos escasos.

Los modelos de localización espacial y el peligro de suboptimización en la estructura múltiple de unidades de Hacienda, en atención a un enfoque espacial de la actividad financiera del sector público, condensan la lucha entre dos fuerzas, cuya única solución no está en los extremos, sino en la mezcla apropiada a partir de una nueva óptica. La tensión creciente es el mejor testimonio que puedo ofrecer para proclamar el imperativo de la cooperación como el mayor reto de nuestro tiempo.

VIII. *Algunas coordenadas fundamentales, a guisa de marco programático de conclusiones*

I) El corazón de la problemática referida a la estructura múltiple de unidades de Hacienda y, consecuentemente, de las relaciones entre las mismas radica, en último término, en una consideración normativa de las funciones fiscales que deben transferirse a una unidad jerárquicamente superior.

II) Es preciso conjugar desde una óptica económica tres macroperspectivas: La macroperspectiva de los teoremas de existencia y operacionalidad por razón de componentes espaciales de incidencia; la macroperspectiva de las relaciones intergubernamentales en sentido horizontal, por razón de efectos externos inducidos y la cooperación eficiente; la macroperspectiva de las relaciones intergubernamentales en sentido vertical, en función de los objetivos modernos del campo de finalidad de un sector público.

III) Desde el ángulo de la localización espacial debe normativamente tenderse a hacer coincidir el área de beneficios con el área que soporta la financiación y con el área de decisión que goce de un cierto grado de autonomía.

IV) En presencia de efectos externos inducidos intercomunitarios la única alternativa a un proceso de «internalización» vía centralismo es la aceptación de esquemas cooperativos intercomunitarios, que según una descentralización cooperativa se guíen por el principio de optimalidad paretiana.

V) Las políticas centralizadoras han de superarse siempre frente a las ventajas del mantenimiento de una diferenciación intercomunitaria. En todo caso, el Gobierno y la Hacienda central asumirán la importante función de un árbitro equitativo y eficiente en el control de estrategias cooperativas.

VI) En el juego de subvenciones transferencias debería acudir al criterio de la capacidad fiscal potencial o del esfuerzo relativo fiscal neto, revelándose las transferencias incondicionadas como menos eficientes.

VII) El presupuesto de servicios es un ámbito innegable de la Hacienda menor. Los de distribución, estabilización y crecimiento demandan la cooperación armónica y coordinada.

El enfoque espacial que hemos propugnado arranca simultáneamente de la consideración de, como mínimo, tres macroperspectivas distintas en su naturaleza (según expresaba el punto II precedente), las cuales se interaccionan hasta el punto de dar como resultado una situación de aparente dilema. Por un lado, desde el punto de vista normativo, se deduce que la localización espacial de la actividad financiera debería hacer coincidir el área de incidencia de beneficios, con la que soporta realmente el coste de financiación y con el centro de decisión autónoma, en todo lo que hace referencia al vector de finalidad que en su lugar correspondiente definimos como vector de los bienes y servicios públicos. También he dejado claro que en relación con los restantes vectores del espacio de finalidades de un sector público moderno (distribución, estabilización, crecimiento, etc.) el valor argumental en pro o en

contra de un proceso de descentralización no es posible decantarlo en forma tan vigorosa, inclinándonos por una *coordinación* que sea compatible con diferentes grados de autonomía. Sin embargo, aun en el campo propio de los bienes y servicios públicos, la consideración particular del lado de la oferta nos enfrentó con dos avales importantes que preconizarían la tendencia en favor de un sector público unitario-centralizado, o al menos la política de constituir unidades de Hacienda que permitan, por su tamaño, aprovechar las ventajas de las economías de escala e internalización de posibles efectos externos inducidos intercomunitarios. En suma, la triple macroperspectiva defendida como base de un enfoque espacial desemboca, en principio, en la aparición de una tensión que contrapone dos posturas diferentes y donde la función de intercambio entre sector público identificado con una unidad superior de Hacienda (Gobierno central), *versus* sector público de estructura múltiple con unidades varias de decisión autónoma, se insinúa radicalmente conflictiva, *en apariencia*. La descentralización cooperativa es mi propuesta de solución a un conflicto aparente y/o real, según se prefiera.

El reconocimiento del conflicto es lo que explica que a partir de *consideraciones parciales*, se pueda llegar a la defensa de programas rivales de actuación, según se ponga el énfasis en unos u otros elementos. Por eso no puede sorprender la variedad de recetas que han venido sustentándose en la literatura científica sobre el tema. En el límite pueden condensarse en dos posturas mutuamente excluyentes, como polos de una dialéctica que entiendo corresponden sólo a la categoría de *pseudosoluciones*. Esa rivalidad se expresa siempre que se arguya que la única alternativa viable para conseguir las ventajas de la nueva tecnología y garantizar la anulación de los efectos externos inducidos, consiste en oponer una centralización a ultranza del sector público como remedio al peligro de ineficiencia de otro descentralizado, habiéndose puesto de moda para algunos entonar el réquiem existencial y teórico, a largo plazo, del proceso descentralizador. *Son cuantos no entienden la irrenunciable vocación de combinar libertad y eficiencia en un marco de justicia.*

