

TAMARÓ DEL SECTOR PÚBLICO,
DESCENTRALIZACIÓN Y FORMA DE FINANCIAMIENTO.
ALGUNAS RELACIONES. TEORÍA Y APLICACIONES

ALBERTO PORTO (*)
Agosto 1992

(*) Universidad Nacional de La Plata e Instituto Torcuato Di Tella. Una versión más amplia incluyendo los datos básicos utilizados fue presentada en el XIX Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, Madrid.

I. INTRODUCCION

El tamaño del Sector Público, los determinantes del tamaño y el impacto del sector público sobre la eficiencia económica, la equidad distributiva y la libertad -negativa y positiva- han constituido y constituyen uno de los temas más importantes del debate académico y político^{1/ 2/}. Este trabajo se ocupa de un aspecto en particular: la relación entre tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento^{3/}. Las relaciones teóricas se analizan en la sección II; en la sección III se estudia el caso argentino utilizando datos disponibles para los años 1970, 1980 y 1985. En la sección IV se presentan las conclusiones y algunos comentarios finales.

^{1/} Existe una abundante literatura, teórica y empírica, sobre el tema. Una breve síntesis puede consultarse en Cullis y Jones (1987), Cap. 3 y 4; ver también -entre otros- Beck (1982), Beck (1985), Gould (1983) y Borcharding (1985); para la Argentina pueden consultarse, entre otros, Carciofi (1990), Gerchunoff y Vicens (1989), Heyman y Navajas (1989), L. Murphy, Avila y Zoragno (1988); Mann y Schulthess (1981), Porto (1989 a) y b), Schulthess (1979) y Schenone (1987).

^{2/} Sobre los conceptos de libertad negativa y positiva y su relevancia para la política económica y el tamaño del sector público, ver Helm (1986), Dasgupta (1986) y Cullis y Jones (1987), Cap. 10.

^{3/} Ver Brennan y Buchanan (1977 y 1978); Forbes y Zampelli (1989), Joulfaian y Marlow (1990), Nelson (1987), Oates (1977, 1985 y 1989), Porto (1990) y Zax (1989).

II. TAMARO, DESCENTRALIZACION Y FORMA DE FINANCIAMIENTO. RELACIONES TEORICAS

1. En los modelos del Leviathan se supone que el gobierno se comporta como un maximizador del ingreso disponible para uso discrecional, denominado excedente (S). De los ingresos totales recaudados (R), una parte -la mínima compatible con las restricciones constitucionales- la destinará a financiar gasto público (G) en bienes y servicios, que benefician a toda la comunidad; es decir

$$G = \alpha \cdot R \quad 0 < \alpha < 1 \quad (1)$$

El excedente se define como

$$S = R - G = (1 - \alpha) R \quad (2)$$

En el modelo se visualiza al gobierno minimizando α y maximizando R; de ese modo se maximiza S. Es necesario en consecuencia, según Brennan y Buchanan (1977, 1978, 1980), imponer restricciones constitucionales que limiten el valor de α (en el límite, que impiden que se fije en cero) y el de R. Si se supone que el valor de α está dado y permanece invariable entre jurisdicciones, las restricciones constitucionales que limitan R son de tres tipos:

- (i) las restricciones sobre las bases imponibles (b);
- (ii) las restricciones sobre los niveles y estructuras de las alícuotas (r);
- (iii) la competencia entre distintas jurisdicciones políticas (des).

El nivel de recaudación es entonces.

$$R = R(b, r, des) \quad (3)$$

Con respecto a la variable "des" -de la que se ocupa este trabajo- el modelo del Leviathan implica que, ceteris paribus, "el tamaño del sector público debería variar inversamente con el grado de descentralización fiscal"; [Dates (1985), pg. 748] o sea

$$-\frac{dR}{d des} < 0 \quad (4)$$

La idea es que si en lugar de un gobierno fuertemente centralizado (monopolio), existen múltiples unidades de gobierno (competencia), en un contexto de movilidad de factores inducida por variables fiscales, se obtendrá el resultado standard de la teoría económica: el poder para maximizar el excedente se ve significativamente limitado. Supóngase por ejemplo el caso de un impuesto con una base imponible dada; un gobierno centralizado (monopolista) elegirá el nivel de r que maximiza el excedente en (2). Si el impuesto se descentraliza a las Provincias (competencia) con la misma base imponible, es probable que cada jurisdicción disminuya r para atraer capitales, al reconocer que las variables fiscales provinciales (impuestos y gastos) influyen en las decisiones de localización de las firmas. Si todas las Provincias reaccionan en la misma forma, el resultado final será un menor tamaño de la recaudación tributaria (y, por consiguiente, del sector público y del excedente en (2)).^{4/}

^{4/} El resultado indica, como expresan Brennan y Buchanan (1980) que la descentralización fiscal es una restricción significativa sobre el poder del Leviathan: la competencia entre jurisdicciones, en un contexto de movilidad de factores inducida por las variables fiscales locales, puede ser un sustituto parcial o total a las restricciones fiscales impuestas explícitamente en las constituciones (como las analizadas por los mismos autores en los artículos de 1977 y 1978).

Debe notarse que desde el punto de vista de la teoría standard de las finanzas públicas, el mecanismo de competencia no está exento de críticas (p.ej. Boadway (1979)). El mecanismo puede conducir a una canasta no óptima entre "bienes privados - bienes públicos" y una estructura no óptima de bienes públicos

4/ (cont.)

2. La descentralización no es la única vía por la que la descentralización puede afectar el tamaño del sector público. Hay varios caminos alternativos explorados en la literatura que serán analizados a continuación.

Uno que va en la dirección contraria a la teoría del Leviathan es el de las economías de escala en el consumo. El caso más simple se presenta cuando se provee una cantidad dada (p.ej.: q^0) de un bien público "puro" (no congestionable); o sea, cuando al agregar una persona adicional no disminuye el consumo de las demás. Si el bien se provee centralmente, el costo total (gasto público) será

$$T = c \cdot q^0$$

donde c es el costo medio, que se supone constante. Si dos jurisdicciones proveen, en cada uno de sus territorios, el mismo nivel q^0 , el tamaño del gasto público se habrá duplicado. La descentralización carecería de fundamento económico ya que solo originaría mayor gasto público y mayor costo individual, sin ningún beneficio. En un modelo con economías de escala en el consumo, pero con diferencias en las demandas individuales (y , por consiguiente, en los agregados) en cada jurisdicción, el hecho de que la descentralización aumente el gasto público no implica necesariamente un resultado inferior desde el punto de vista del bienestar: concretamente, las ganancias debidas a menor diferencia entre las cantidades deseadas y las provistas en cada jurisdicción, puede más que compensar la pérdida de economías de escala y el mayor tamaño del presupuesto. Resulta entonces que, desde el punto de vista de las economías de escala, "el tamaño del

locales. Al reducirse la recaudación local, debido al mecanismo competitivo, disminuirá el gasto público local; pero esto ocurrirá en servicios distintos a los provistos a las firmas, ya que de otra forma el menor impuesto implicaría menor beneficio para la firma, anulándose (total o parcialmente) el efecto de incentivo buscado. Este argumento favorece la centralización tributaria aún cuando por razones de diversidad de preferencias y otros argumentos sea deseable la descentralización de funciones y gastos; las transferencias intergubernamentales aparecen como el elemento compensador. sobre este punto se vuelve más adelante.

sector público debería variar directamente con el grado de descentralización fiscal".

Manteniendo los supuestos de bien público puro e igualdad de gustos e ingresos de las personas, se pueden obtener otros resultados de interés. El consumidor representativo -se supone igualdad de gastos e ingresos- maximiza su utilidad

$$U = U(y, q) \quad (5)$$

sujeto a la restricción presupuestaria

$$y = Y - t \quad (6)$$

Y = ingreso del consumidor antes del pago de impuestos;

t = impuesto total pagado por la persona; si el gobierno fija la regla de igual impuesto per cápita, será $t = c \cdot q/N$; donde N es el número de personas o el "tamaño del grupo";

y = ingreso disponible para gastar en otros bienes.

Maximizando (5) sujeta a (6) resulta

$$N \cdot \frac{dy}{dq} = c \quad (7)$$

que es la condición samuelsoniana de igualación de la suma de las tasas marginales de sustitución ($N \cdot dy/dq$) con el costo marginal del bien. Por analogía con la condición de equilibrio que surge para un consumidor en un mercado competitivo, c/N se puede interpretar como el "precio" del bien público (P) para el consumidor individual (igual a su tasa marginal de sustitución).

Si aumenta el número de personas en la jurisdicción (o sea, el tamaño de la jurisdicción), será^{5/}

$$\frac{dP}{dN} = -\frac{c}{N^2} < 0 \quad (8)$$

Al disminuir el "precio", la cantidad demandada por cada individuo aumentará si la función de demanda tiene pendiente normal. Lo que sucede con el gasto público per cápita (t) depende de la elasticidad-precio de la demanda (η), ya que

$$\frac{dt}{dN} = \frac{P \cdot q}{N} (\eta - 1)$$

^{5/} Si se trata de un bien público "impuro", o sea, un bien que todos consumen en común pero donde el nivel de utilidad del individuo depende no solo de la cantidad total del bien, sino también del tamaño del grupo, debido al fenómeno de congestión, el resultado puede modificarse. En este caso, la cantidad que entra como argumento de las funciones de utilidad de las personas es

$$q^i = \frac{1}{S} q$$

donde

$$S > 1; R = R(N) \text{ con } \frac{dS}{dN} = R' > 0$$

La condición de equilibrio es ahora

$$N \cdot \frac{dy}{dq} = S \cdot c$$

y el precio del bien público (P^i) es

$$P^i = \frac{S \cdot c}{N}$$

Si varía el tamaño del grupo

$$\frac{dP^i}{dN} = \frac{c}{N} \left(\frac{dS}{dN} - \frac{S}{N} \right) < 0 \quad (9)$$

que puede ser negativa ó positiva según que predomine el efecto de disminución del costo por agregar una persona adicional (S/N), o el efecto sobre el costo por mayor congestión al agregar una persona adicional (dS/dN). En el caso del bien público "puro" $dS/dN = 0$ y $S = 1$, resultando el signo negativo para la derivada.

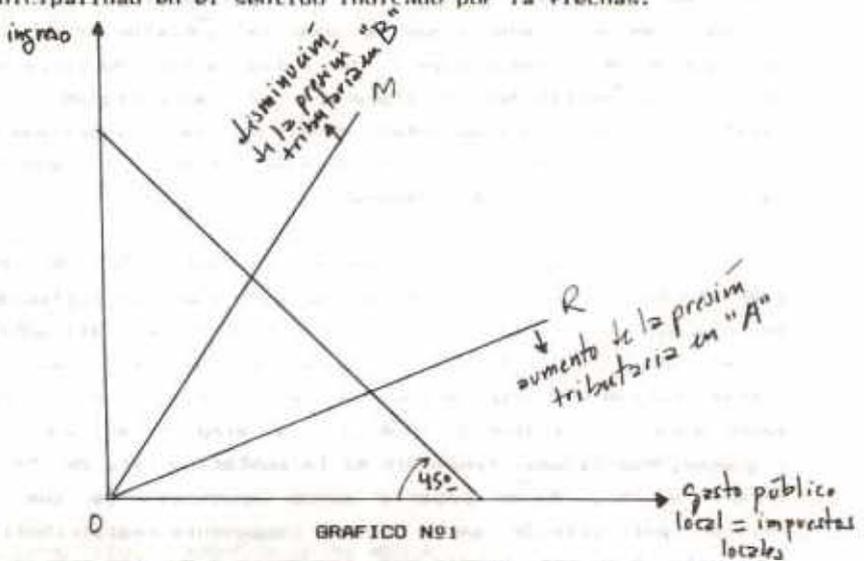
Si disminuye el tamaño del grupo, debido a descentralización fiscal, la magnitud relativa del presupuesto (gasto público como porcentaje del PBI) aumenta (disminuye) si la demanda por el bien público es inelástica (elástica).

3. Un camino que conduce al mismo resultado que el modelo del Leviathan es el vinculado con el tamaño del presupuesto de redistribución y el grado de descentralización. El punto es que a medida que se pasa del gobierno nacional a los gobiernos provinciales y de éstos a los municipales, aumenta la posibilidad de migración de las personas y del capital y, por consiguiente, disminuye la posibilidad de instrumentar políticas redistributivas, tanto del lado del gasto como del lado de los impuestos.

Supóngase dos gobiernos locales "A" y "B", exactamente iguales en cuanto a riqueza, ingreso, población, distribución del ingreso y el resto de variables relevantes. Si el gobierno local de "A" opta por un gasto público redistributivo más alto que en "B" y, por consiguiente, una mayor presión tributaria, (p.ej., para simplificar, sobre el ingreso), habría una tendencia de la población rica de "A" a emigrar a "B", donde pagaría menos impuestos -ya que no existen políticas de gasto con un componente redistributivo tan alto. A su vez, habría una tendencia a que los pobres de "B" emigren a "A", para aprovechar el mayor nivel de gasto redistributivo. Si "A" continúa con su política fiscal redistributiva tendrá que aumentar el gasto total y los impuestos y, por consiguiente, la presión tributaria (ya que la composición de la población se ha modificado con el proceso migratorio, habiendo ahora más pobres que demandan gastos redistributivos y menos ricos que pagan impuestos); por el contrario, en "B", de mantenerse la misma política fiscal, se podrá reducir la presión tributaria; estos efectos acentuarán el proceso migratorio.

En el Gráfico N°1 se representa la situación. En "A" la presión tributaria -definida como gasto privado sobre

impuestos locales- viene dada por la pendiente de DR; en "B" por la de DM. Si hay movilidad, los ricos de "A" migrarán hacia "B" (por la menor presión tributaria), en tanto que los pobres lo harán de "B" hacia "A" (para aprovechar el mayor gasto redistributivo). Si las políticas fiscales redistributivas de "A" y "B" no se alteran, la migración inducirá cambios en la presión tributaria de cada municipalidad en el sentido indicado por la flechas.



Si llegarán a formarse comunidades homogéneas (resultado a la Tiebout (1956)), desaparecería la función de redistribución dentro de cada comunidad (cada una estaría formada por personas de igual ingreso y riqueza). Si con la descentralización desaparece (o en el caso menos extremo disminuye la significación de) una de las funciones del sector público (la vinculada al Presupuesto de redistribución de Musgrave) entonces, el tamaño del sector público debería variar inversamente con el grado de descentralización fiscal.

Es probable que antes de llegarse a la formación de comunidades homogéneas, y a medida que los de "B" accedan a mejores servicios que los de "A", se revierta la dirección de las migraciones, y así sucesivamente, siendo el resultado

inestable. En el proceso se incurrirá en pérdidas de bienestar debido a estas migraciones inducidas fiscalmente (por costos de transporte, asignación ineficiente debido a las migraciones cuando existen bienes públicos e impuestos locales, etc).

4. De lo expuesto en el punto anterior se obtiene otro resultado de relevancia para este trabajo. Si los gobiernos locales realizan gastos de tipo redistributivo, y si el objetivo del nivel superior de gobierno es alcanzar un nivel mínimo de esos gastos, entonces, el financiamiento via transferencias del gobierno central es necesario para evitar procesos migratorios ineficientes y objetables desde el punto de vista de la equidad. El gobierno central se convierte en "contribuyente residual" que posibilita que un cierto nivel de servicios sea alcanzable por todas las jurisdicciones locales, con la misma presión tributaria (o sea, el rol de las transferencias del gobierno central es igualar la capacidad de financiamiento de los gobiernos locales).

Del mismo modo, si existen economías de escala en la recaudación y/o se desea evitar la competencia tributaria entre jurisdicciones, existirá centralización tributaria y coparticipación del producido. Por estas razones, resultará una no exacta correspondencia entre descentralización de gastos y de recursos (en general, la centralización tributaria resulta mayor que la de gastos). Si el sector público global está financieramente equilibrado, el nivel superior de gobierno será "superavitario" y el nivel inferior "deficitario"; la diferencia se cubre con transferencias del nivel superior a los niveles inferiores de gobierno. Esto implica la existencia de una "separación" entre las decisiones de gastar y de recaudar en los niveles locales y esto puede tener impacto en el tamaño del sector público (Weingast y otros (1981)).

Supóngase que $B(t)$ y $C(t)$ en el Gráfico N°2 son los beneficios y costos económicos de un proyecto del sector público local (como caso particular puede ser el tamaño del

sector público, medido por el gasto total); los beneficios marginales son positivos y decrecientes ($B' > 0$; $B'' < 0$) y los costos marginales son positivos y constantes ($C' > 0$; $C'' = 0$). El tamaño eficiente es t_E , resultante de igualar el beneficio marginal y el costo marginal del proyecto.

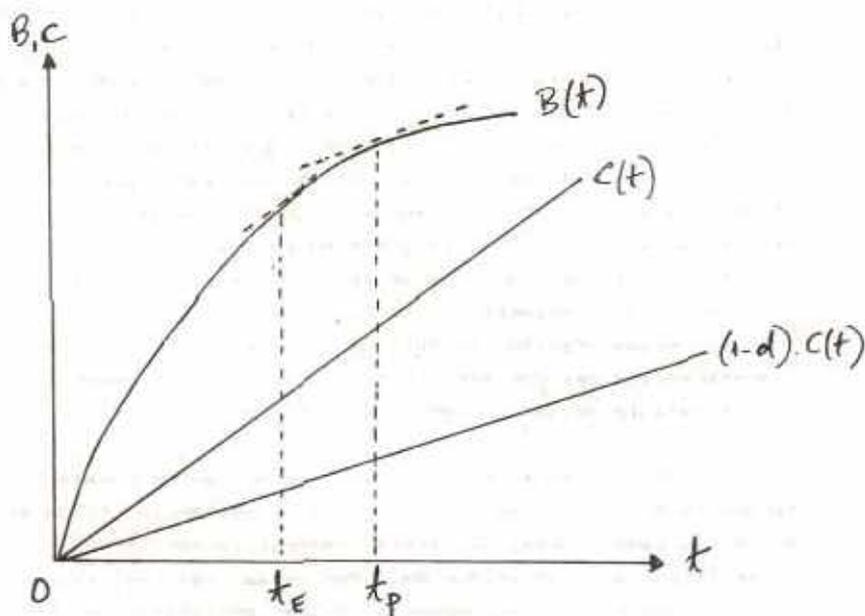


GRAFICO N°2

Si como consecuencia de la existencia de un sistema de transferencias del gobierno central, la comunidad local paga solo una fracción del costo total del proyecto, p.ej., la fracción $(1-d)$, la línea $C(t)$ girará y resultará el punto de equilibrio t_P que implica un tamaño del sector público local mayor que el eficiente t_E .

El resultado puede presentarse tanto si la disminución del costo para la jurisdicción local es efectiva - como consecuencia de un sistema de transferencias que implique redistribuciones territoriales - o si es consecuencia de la "ilusión fiscal" - las transferencias pueden inducir la

creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. En estos casos, "el tamaño del sector público debería variar directamente en el grado de "separación". Y esta separación está presente cuando el gobierno está estructurado con múltiples niveles.^{6/}

La "separación" puede impactar también en el grado de descentralización. Una jurisdicción (Provincia) que financia gran parte de sus gastos con transferencias nacionales, que no implica incurrir en los costos políticos asociados con la recaudación de impuestos, tenderá a gastar centralizadamente más que otra que recibe menos transferencias nacionales (ya que en este caso debe enfrentar los costos políticos de recaudar). En el primer caso, hay poco incentivo para que los gobiernos provinciales descentralicen el gasto hacia las unidades inferiores de gobierno (transferiría la posibilidad de obtener beneficios políticos sin incurrir en costos políticos); en el segundo caso, el incentivo a transferir es mayor (transferiría la posibilidad de obtener beneficios políticos, pero incurriendo en costos políticos). Debe aclararse que -en el caso argentino- aunque una jurisdicción pudiera financiarse totalmente con fondos nacionales, existiría algún grado de descentralización debido a razones institucionales; la Constitución Nacional impone a cada Provincia la obligación de organizar su Régimen Municipal (Art. 58) y las leyes de Coparticipación Federal de Impuestos han obligado a las Provincias a instrumentar Regímenes de Coparticipación Provincial a Municipalidades.

5. El resumen de las relaciones analizadas entre tamaño del sector público, grado de descentralización fiscal y grado de separación entre las decisiones de gastar y recaudar, es el siguiente:

- 1.- Si el gobierno se comporta en la forma supuesta por la teoría del Leviathan, entonces, el tamaño del

^{6/} Se "omite" la separación debida a financiamiento de gasto público con endeudamiento.

- sector público debería variar inversamente con el grado de descentralización fiscal.
- 2.- Como consecuencia de las economías de escala en el consumo de los bienes públicos, el tamaño del sector público debería variar directamente con el grado de descentralización fiscal. Esas economías pueden ser compensadas (total o parcialmente) o más que compensadas, por las deseconomías debido a congestión en el consumo de los bienes públicos "impuros"; estas deseconomías amortiguan o revierten la relación entre tamaño del sector público y grado de descentralización.
 - 3.- Si con la descentralización desaparece o, en el caso menos extremo disminuye la significación del presupuesto de redistribución, entonces, el tamaño del sector público debería variar inversamente con el grado de descentralización fiscal.
 - 4.- Si existe un sistema de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales -ya sea para financiar gastos redistributivos que de otro modo tendrían un nivel subóptimo por lo indicado en 3, o porque la recaudación está más centralizada que los gastos por economías de escala en la recaudación o para evitar la competencia tributaria entre las jurisdicciones locales- las decisiones de gastar y recaudar se "separan". La "separación" puede originar una disminución efectiva o una "ilusión" de disminución del costo para la jurisdicción local; en estos casos el tamaño del sector público debería variar directamente con el grado de separación.
 - 5.- El grado de separación surge como variable explicativa del grado de descentralización. A mayor "separación", menor debería ser el grado de descentralización en el sector público local (ya que el Gobierno Central (Provincial) tiene incentivos para aprovechar los beneficios políticos del gasto público, sin cargar con los costos políticos de su financiamiento).

III. TAMAÑO, DESCENTRALIZACIÓN Y FORMA DE FINANCIAMIENTO. EL CASO ARGENTINO.

En el Cuadro N°1 se presenta un resumen de medidas estadísticas significativas de las principales variables utilizadas en el análisis. Las estadísticas revelan la existencia de notables diferencias entre las jurisdicciones. P.ej., para 1985, el tamaño más alto del sector público local (Gasto de la Provincia más el de sus municipalidades, en relación con el Producto Bruto Interno de cada jurisdicción) alcanza el 42,3%, el más bajo al 6,7% y el promedio al 9,4%. El grado de descentralización (gasto municipal en relación con la suma del gasto provincial y municipal) es también muy variable: para 1985, el valor más alto es 31,1%, el más bajo 8,7% y el promedio 21,8%. El grado de "separación" entre las decisiones de gastar y recaudar varía entre un máximo de 92,6% y un mínimo de 38%, con un promedio de 67,7%, para la "separación total" (financiamiento provincial y municipal de otros niveles del gobierno en relación con la suma del gasto provincial y municipal); y entre un máximo de 93,6% y un mínimo de 43,9%, con un promedio de 75,4%, para la "separación provincial" (financiamiento provincial de origen nacional en relación con el gasto provincial).

Si se considera el tamaño del sector público local definido como el gasto nacional más el provincial más el de las municipalidades, en relación con el PBI de cada jurisdicción, el valor máximo alcanza a 72,9% y el mínimo a 17,6%, con un promedio de 23,4%. La dispersión en el grado de descentralización definida ahora como gasto provincial más municipal en relación al gasto total (nacional, provincial y municipal) disminuye notablemente; el valor máximo es 69,1% y el mínimo 47,7%, con un promedio de 40,4%.

En los Cuadros Nº 2 a 4 se presentan los resultados de las estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios; los cálculos se efectuaron para 1970, 1980 y 1985. El tamaño del sector público local (G/PBI) se definió como la relación entre la suma del gasto provincial (sin transferencias a municipalidades) y el gasto de las municipalidades, en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) de cada Provincia. Un primer resultado de importancia es que el PBI tiene muy bajo poder explicativo de G/PBI; ese poder explicativo disminuye del 26% en 1970, al 19% en 1980 y al 16% en 1985; los coeficientes revelan una relación inversa a la sugerida por la Ley de Wagner (o sea, al pasar a Provincias con menor PBI el tamaño del sector público sería mayor).

Como indicador de descentralización (des) se consideró la relación entre el gasto de las municipalidades y la suma del gasto de la provincia y sus municipalidades. En las tres estimaciones el tamaño del sector público es menor, cuanto mayor es el grado de descentralización. Esta relación es consistente con la hipótesis del Leviathan. El mayor poder explicativo corresponde a 1970 ($R^2 = 0,36$), año en el que el coeficiente es estadísticamente significativo a los niveles usuales; en las estimaciones de 1980 y 1985 el poder explicativo es menor (14% y 22%, respectivamente) y el coeficiente disminuye su significación estadística.

En el análisis teórico se sugirió que el tamaño del sector público y la separación de decisiones podrían estar relacionadas positivamente. El estimador de "separación" utilizado es el porcentaje del gasto provincial más el de las municipalidades que no es financiado con recursos propios, recaudados por esos niveles de gobierno. Esa relación es confirmada estadísticamente. En las tres estimaciones el coeficiente es positivo, es estadísticamente significativo y el poder explicativo es creciente. (34% en 1970, 62% en 1980 y 47% en 1985). El tamaño del sector público es mayor cuanto mayor es el grado de separación entre las decisiones de gastar y recaudar.

Una pregunta relevante vinculada con los desarrollos anteriores es si el grado de descentralización (des) pueda

considerarse exógeno o si, por el contrario, puede ser explicado por el grado de "separación" a nivel de cada Provincia. Si el Gobierno Provincial recibe una gran parte de su financiamiento del nivel nacional (sin costos políticos) tendrá incentivos para gastar directamente (con los beneficios políticos consiguientes); en cambio, si una parte del financiamiento debe recaudarla con costos políticos, tiene incentivo para descentralizar más servicios a las municipalidades. Los resultados estadísticos confirman este análisis. En las tres estimaciones el coeficiente es negativo, es estadísticamente significativo y con alto poder explicativo (especialmente en 1970 ($R^2 = 0,75$) y 1975 ($R^2 = 0,74$); en 1980 es más bajo ($R^2 = 0,37$)). El grado de descentralización es menor cuanto mayor es la separación entre las decisiones de gastar y recaudar a nivel provincial.

Algunos estudios empíricos han sugerido que la variable dependiente debe comprender también el gasto realizado por el gobierno nacional en cada Provincia. De esta forma, el tamaño del sector público local, está dado por el gasto nacional en la Provincia, más el gasto provincial, más el gasto de las municipalidades, en relación con el PBI de cada Provincia. El grado de descentralización es medido ahora por la relación entre el gasto provincial más el de las municipalidades y el total que resulta de agregar el gasto nacional en la Provincia. El grado de "separación" se mide como antes, comprendiendo los niveles provincial y municipal de gobierno. Los resultados de las estimaciones para 1970 y 1980 se incluyen en los Cuadros Nº 5 y 6. En 1970, la relación entre tamaño y PBI es, como antes, negativa ($R^2 = 0,23$). La relación entre tamaño y descentralización es también, como antes, negativa, pero el coeficiente es estadísticamente no significativo y el poder explicativo es insignificante ($R^2 = 0,06$). La variable "separación" tienen nuevamente el signo esperado, es estadísticamente significativa y explica el 56% de la variación total. En este caso la relación entre "descentralización" y "separación" es muy débil. Resultados similares se obtienen para 1980.

IV. CONCLUSIONES

Tanto desde el punto de vista teórico como del empírico, la relación entre tamaño del sector público y grado de descentralización fiscal es compleja. En la Sección II se presentaron argumentos que sugieren una relación directa entre ambas variables, vinculada con economías de escala en el consumo de los bienes públicos, y otros que sugieren una relación inversa, basadas en la "competencia" entre las jurisdicciones fiscales locales y la posibilidad de implementar políticas redistributivas. La existencia de una no exacta correspondencia entre descentralización de funciones y de fuentes tributarias lleva, en la mayoría de los casos, a la existencia de transferencias del nivel superior a los niveles inferiores de gobierno. Estas transferencias "separan" las decisiones de gastar y recaudar. Esta "separación" puede implicar, por un lado, mayor tamaño del sector público. Por otro lado, influye en el grado de descentralización del sector público local (Provincia más municipalidades); concretamente, es de esperar que cuanto mayor sea el financiamiento que la Provincia obtiene del Gobierno Nacional, menor sea el grado de descentralización - la Provincia obtiene beneficios políticos de los gastos públicos y no carga con los costos políticos de la financiación; el incentivo para descentralizar, en este contexto, es bajo.

En la Sección III se examinaron datos disponibles para la Argentina (años 1970, 1980 y 1985). El tamaño del sector público local (gasto público de la Provincia más el de las municipalidades en relación con el PBI) varía inversamente con el grado de descentralización; por otro lado, varía en forma directa con el grado de "separación" de decisiones. El grado de "separación" parece la variable explicativa más importante ya que está estrechamente relacionada en forma inversa con el grado de descentralización. Los resultados para 1970, considerando también el gasto nacional en cada Provincia, revelan un alto poder explicativo (del tamaño) para la variable "separación" e insignificante para la variable descentralización.

Los resultados disponibles para otras muestras han sido muy variables y contradictorios. A modo de ejemplo puede citarse a Dates (1972) que en base a una muestra de 57 países, no encuentra relación entre descentralización y tamaño del sector público. El mismo autor (Dates (1985)) confirma la misma conclusión para una muestra de 43 países y otra de 48 estados en los Estados Unidos. Nelson (1987) enfatiza la importancia de la estructura y composición de los gobiernos locales en Estados Unidos y encuentra una relación negativa significativa entre descentralización y tamaño en el caso de los gobiernos locales que desarrollan múltiples funciones (avalando la teoría del Leviathan) y no asociación para los gobiernos locales que prestan una sola función (no avalando la hipótesis del Leviathan, o bien porque se compensa el efecto de la competencia con el de los costos crecientes por diseconomías de escala). Zax (1989) -utilizando información sobre counties en Estados Unidos- encuentra por un lado, que la descentralización alienta la competencia y reduce el tamaño; por otro lado, que la descentralización impide el aprovechamiento de economías de escala y tiende a incrementar el tamaño del sector. Forbes y Zampelli (1989), utilizando información para 345 counties en los Estados Unidos concluyen que "...estos resultados directamente contradicen la hipótesis del Leviathan". Joulfaian y Marlow (1990) incorporan el gasto del gobierno federal en cada Estado y concluyen que la evidencia confirma que la descentralización fiscal es un determinante del tamaño del sector público.

La variedad y lo contradictorio de los resultados llevan a concluir que "los efectos de la descentralización son importantes y complejos" (Zax (1989)). En nuestro trabajo existe asociación negativa, pero esa relación está determinada por la forma de financiamiento ("separación"), que tiene poder explicativo tanto para el tamaño del sector público, como para el grado de descentralización. Más y mejores estudios son necesarios en la Argentina sobre este punto. Pero la conclusión de Dates (1989), luego de revisar estudios a lo

largo de más de veinte años en los Estados Unidos sobre este tema, dejan una lección clara para la Argentina: el requisito para avanzar es contar con una base amplia de datos confiables — justamente por la complejidad de la relación. En la Argentina los datos disponibles son muy escasos y la confiabilidad muy dudosa. Muchos estudios estadísticos, aplicando técnicas muy sofisticadas a datos muy malos, es un camino poco prometedor.

CUADRO No 1
SECTOR PUBLICO LOCAL EN LA ARGENTINA
1970 - 1980 Y 1985

	1. GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES					
	TAMANO GASTO/PBI (%)			DESCENTRALIZACION GTO. MUNIC/GTO. MUNIC + PROV.		
	1970	1980	1985	1970	1980	1985
1. VALOR MAS ALTO	26,60	41,26	42,3	26,96	36,29	31,10
2. VALOR MAS BAJO	7,97	12,20	6,67	7,45	5,90	6,69
3. PROMEDIO	10,51	15,96	9,43	22,62	24,42	21,76

	1. GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES					
	SEPARACION TOTAL (%) FINANCIAMIENTO PYCIAL. Y MUNIC. DITOS NIVELES/GTO. MUNIC+PYCIAL			SEPARACION PROVINCIAL (%) FINANC. ORIGEN NACIONAL / GASTO PROVINCIAL		
	1970	1980	1985	1970	1980	1985
1. VALOR MAS ALTO	92,4	91,8	92,6	94,6	91,8	93,6
2. VALOR MAS BAJO	31,3	37,8	38,0	37,0	37,6	43,9
3. PROMEDIO	52,5	60,2	67,7	60,7	66,7	75,4

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, el Consejo Federal de Inversiones, FIEL y Banco Mundial.

	2. GASTO PUBLICO NACIONAL, PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIP. - 1970	
	TAMANO	DESCENTRALIZACION (%)
	GTO. NACIONAL, PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES / PBI	GASTO PROVINCIAL+MUNIC / GTO. NAC, PROV Y DE LAS MUNICIP.
1. VALOR MAS ALTO	72,9	69,1
2. VALOR MAS BAJO	17,6	47,7
3. PROMEDIO	23,6	40,4

FUENTE: Elaborado en base a "Erogaciones del Sector Gubernamental. Distribuido por jurisdicciones. Ejercicio 1970"; Secretaría de Hacienda de la Nación, Bs.As.

CUADRO No.2
 TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL
 GASTO PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES - 1970

VARIABLES A EXPLICAR	CONSTANTE	VARIABLES EXPLICATIVAS			R ²	R ² Ajustado
		PBI	des	sep (total)		
$\frac{G}{PBI}$	17,83 (15,3)	-0,0005 (-2,63)			0,26	0,22
$\frac{G}{PBI}$	23,12 (9,24)		-52,9 (-3,38)		0,36	0,33
$\frac{G}{PBI}$	2,35 (0,52)			21,7 (3,23)	0,34	0,31
$\frac{G}{PBI}$	16,3 (1,11)		-34,4 (-1,0)	8,8 (0,8)	0,38	0,31
des	0,43 (12,0)			sep (prov.) -0,38 (-7,69)	0,75	0,73

- $\frac{G}{PBI}$ = Gasto provincial y de las municipalidades en relación con el PBI de cada provincia
- PBI = Producto Bruto Interno de la Provincia
- des = Relación entre el gasto de las municipalidades y la suma del gasto provincial y de las municipalidades.
- sep (tot) = Indicador de "separación" de decisiones; parte del gasto financiado por recursos de otras jurisdicciones - Se trata de "separación" a nivel provincial (financiamiento de la Nación) y a nivel municipal (financiamiento de la Provincia); tot = Comprende Provincias y Municipalidades.
- sep (prov) = "separación" a nivel provincial

CUADRO N.º 3
 TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL
 GASTO PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES - 1980

VARIABLES A EXPLICAR	CONSTANTE	VARIABLES EXPLICATIVAS			R ²	R ² Ajustado
		PBI	des	sep (total)		
G	28,8	-0,0004			0,19	0,73
PBI	19,92	-2,14				
G	36,0		-53,6		0,14	0,10
PBI	15,77		11,80			
G	-19,5			66,6	0,62	0,60
PBI	-2,38			15,67		
G	-37,6		39,5	82,2	0,66	0,62
PBI	-2,61		11,5	15,4		
des	0,45			sep (prov.)	0,37	0,34
	15,9			-3,46		

G

----- = Gasto provincial y de las municipalidades en relación con el PBI de cada provincia
 PBI

PBI = Producto Bruto Interno de la Provincia

des = Relación entre el gasto de las municipalidades y la suma del gasto provincial y de las municipalidades.

sep (tot) = Indicador de "separación" de decisiones; parte del gasto financiado por recursos de otras jurisdicciones - Se trata de "separación" a nivel provincial (financiamiento de la Nación) y a nivel municipal (financiamiento de la Provincia); tot = Comprende Provincias y Municipalidades.

sep (prov) = "separación" a nivel provincial

CUADRO No 4
 TENDENCIA DEL SECTOR PUBLICO LOCAL
 GASTO PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES - 1995

VARIABLES A EXPLICAR	CONSTANTE	VARIABLES EXPLICATIVAS			R ²	R ² Ajustado
		PBI	des	sep (total)		
G	10,7	-0,0001			0,16	0,11
PBI	10,02	-1,96				
G	27,1		-66,8		0,21	0,16
PBI	15,01		-2,41			
G	-18,8			46,3	0,47	0,44
PBI	-2,19			14,21		
G	-59,7		85,7	82,4	0,55	0,50
PBI	-2,51		1,91	13,71		
des	0,55			sep (prov.)	0,74	0,73
	10,6			-0,47 -7,61		

- G
 ----- = Gasto provincial y de las municipalidades en relación con el PBI de cada provincia
 PBI
- PBI = Producto Bruto Interno de la Provincia
- des = Relación entre el gasto de las municipalidades y la suma del gasto provincial y de las municipalidades.
- sep (tot) = Indicador de "separación" de decisiones; parte del gasto financiado por recursos de otras jurisdicciones - Se trata de "separación" a nivel provincial (financiamiento de la Nación) y a nivel municipal (financiamiento de la Provincia); tot = Comprende Provincias y Municipalidades.
- sep (prov) = "separación" a nivel provincial

CUADRO N.º 5
TAMANO DEL SECTOR PUBLICO LOCAL
GASTO NACIONAL, PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES - 1970

VARIABLES A EXPLICAR	CONSTANTE	VARIABLES EXPLICATIVAS			R ²	R ² Ajustado
		PBI	des	sep (total)		
G	0,40	-0,0001			0,23	0,19
PBI	(13,5)	(-2,4)				
G	0,76		-0,65		0,06	0,02
PBI	(2,31)		(-1,17)			
G	-0,09			0,71	0,56	0,54
PBI	(-0,91)			(5,1)		
G	0,021		-0,16	0,69	0,57	0,52
PBI	(0,08)		(-0,49)	(4,71)		
des	0,65			sep (prov.)	0,06	0,01
	(10,8)			-0,09 (-1,1)		

G = Gasto Nacional en la Provincia más gasto provincial más gasto de las municipalidades, en relación con el PBI de la Provincia.

des = Gasto provincial y de las municipalidades en relación con esos mismos gastos más el realizado por la Nación en la Provincia.

CUADRO N.º 6
TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL
GASTO NACIONAL, PROVINCIAL Y DE LAS MUNICIPALIDADES - 1980

VARIABLES A EXPLICAR	CONSTANTE	VARIABLES EXPLICATIVAS			R ²	R ² Ajustado
		PBI	des	sep (total)		
$\frac{G}{PBI}$	40,85 [11,2]	-0,00053 [-2,21]			0,70	0,16
$\frac{G}{PBI}$	15,66 [0,55]		30,73 [0,75]		0,05	0,02
$\frac{G}{PBI}$	-21,81 [-2,2]			86,33 [6,1]	0,65	0,63
$\frac{G}{PBI}$	-14,81 [-0,81]		-12,03 [-0,46]	88,28 [5,82]	0,65	0,62
des	0,56 [6,52]			sep (prov.) 0,18 [1,56]	0,11	0,06

$\frac{G}{PBI}$ = Gasto Nacional en la Provincia más gasto provincial más gasto de las municipalidades, en relación con el PBI de la Provincia.

des = Gasto provincial y de las municipalidades en relación con esos mismos gastos más el realizado por la Nación en la Provincia.

V. REFERENCIAS

- M. BECK (1982): "Toward a theory of public sector growth", Public Finance, Nº2.
- M. BECK (1985): "Public expenditure, relative prices and resource allocation", Public Finance, Nº1.
- R. W. BOADWAY (1979): Public Sector Economics, Winthrop Publishers, Cambridge.
- T. E. BURCHERDING (1985): "The causes of government expenditure growth: A survey of the U.S. evidence", Journal of Public Economics, Vol 28.
- R. BRENNAN Y J. M. BUCHANAN (1977): "Towards a Tax Constitution for Leviathan", Journal of Public Economics, Vol. 8.
- R. BRENNAN Y J. M. BUCHANAN (1978): "Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues", Journal of Public Economics, Vol. 9.
- R. BRENNAN Y J. M. BUCHANAN (1980): The Power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, New York.
- R. CARCIOFI (1990): La Desarticulación del Pacto Fiscal. Una Interpretación Sobre la Evolución del Sector Público Argentino en las dos Últimas Décadas, Documento de Trabajo Nº 36, CEPAL, Buenos Aires.
- J. G. CULLIS Y P. R. JONES (1987): Microeconomics & Public Economy. A Defense of Leviathan, Basil Blackwell, Oxford.
- P. DASGUPTA (1986): "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", Oxford Review of Economic Policy, Nº2, Summer.

K. F. FORBES Y E. M. ZAMPELLI (1989): "Is Leviathan a Mythical Beast?", American Economic Review, June.

F. GOULD (1983): "The development of public expenditures in Western, Industrialised Countries: A Comparative Analysis", Public Finance, Nº1.

P. GERCHUNOFF Y M. VICENS (1989): "Gasto Público, Recursos Públicos y Financiamiento en una economía en crisis. El Caso Argentino", ITDT, Buenos Aires.

D. HELM (1986): "The Assesment: The economic borders of the State", Oxford Review of Economic Policy, Nº2, Summer.

D. HEYMANN Y F. NAVAJAS (1989): "Conflicto distributivo y deficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina", Buenos Aires.

D. JOULFAIAN Y M. L. MARLOW (1990): "Government size and decentralization: Evidence from disaggregated data", Southern Economic Journal.

R. H. MURPHY, J. C. AVILA Y R. ZORGNO (1988): "Crecimiento económico, políticas públicas y reforma fiscal", 6ª Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Buenos Aires.

A. J. MANN Y W. E. SCHULTHESS (1981): "El nivel y la composición del gasto real del sector gubernamental de la República Argentina: 1930-1977", Desarrollo Económico, Nº82.

M. A. NELSON (1987): "Searching for Leviathan: Comment and Extension", American Economic Review, March.

W. E. DATES (1977): Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

W. E. DATES (1985): "Searching for Leviathan: An empirical Study", American Economic Review, September.

W. E. DATES (1989): "Searching for Leviathan: A Replay and some further reflections", American Economic Review, June.

A. PORTO (1989a): "Evolución del Sector público Argentino", estudio realizado para el P.N.U.D., Buenos Aires.

A. PORTO (1989b): "Una nota sobre la evolución reciente del sector público argentino", Anales de las XII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.

A. PORTO (1990): Federalismo Fiscal. El Caso Argentina, Ed. Tesis, Buenos Aires.

W. SCHULTHESS (1979): "El crecimiento del gasto público en el largo plazo. La ley de Wagner", Anales de las XII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.

D. H. SCHIENONE (1987): "El comportamiento del sector público en la Argentina: 1970-1985", DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 60, CEMA, Buenos Aires.

H. WEINGAST, K.A. SHEPHERD Y CH. JOHNSON (1981): "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics", Journal of Political Economy, Nº4.

J. S. ZAX (1989): "Is there a Leviathan in your neighborhood?", American Economic Review, June.