

UNA TEORÍA PURA DEL GASTO PÚBLICO LOCAL

Charles M. Tiebout

Uno de los recientes desarrollos más importantes en el campo de la <<teoría económica aplicada>> ha sido el de Musgrave (1939) y Samuelson (1954 y 1955) en la teoría de la Hacienda pública

(1).

Los dos escritores están de acuerdo en lo que probablemente constituye la principal cuestión de su Investigación, a saber, que no existe ninguna <<solución de mercado>> para determinar el nivel de gasto en bienes públicos. Al parecer, nos enfrentamos al problema de tener asignada de forma <<inóptima>> una porción considerable de nuestra renta nacional en comparación con el sector privado.

El análisis que sigue mostrará que el análisis de Musgrave-Samuelson, aunque válido para el gasto federal, no es aplicable necesariamente al gasto local. El plan de la discusión consistirá, en primer lugar, en una reexposición de los supuestos hechos por Samuelson y Musgrave, y de los problemas fundamentales por ellos tratados. Después de observar una diferencia crucial entre el caso federal y el local, presentaré un modelo muy simple. Este modelo proporciona una solución al nivel de gasto en bienes públicos locales que refleja las preferencias de la población de forma más adecuada de lo factible a nivel nacional. Relajaremos luego los supuestos del modelo a objeto de comprobar sus implicaciones.

¹ Agradezco los comentarios de mis colegas Karl de Schwinitz, Robert Eisner y Robert Strotz, al igual que los de Martin Bailey, de la Universidad de Chicago.

Finalmente, discutiremos consideraciones de política económica.

LA CUESTIÓN TEÓRICA

Samuelson (1955a) ha definido los bienes públicos como <<bienes de consumo colectivo $[x_{n+1}, \dots, x_{n+m}]$ que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo para otros individuos, de forma que $[x_{n+j} = x_{n+j}^i]$ simultáneamente para que cada individuo i y cada bien colectivo>>. Aunque las definiciones son una pura cuestión de gusto, vale la pena señalar que el <<consumo>> tiene aquí un sentido mucho más amplio que en el empleo general del término. No tan sólo entraña que el acto de consumo por una persona no disminuye las oportunidades de consumo de otra persona, sino que también permite que este consumo sea de otra forma. Por ejemplo, mientras que los residentes en un nuevo plan de viviendas sociales salen ganando, también otros residentes de la comunidad salen beneficiados bajo la forma de economías externas derivadas de la supresión del barraquismo (2). De este modo, muchos de los bienes que parecen carecer de los atributos de los bienes públicos pueden considerarse apropiadamente públicos si se define el consumo de modo que incluya estas economías externas (3).

² Samuelson lo tiene en cuenta cuando señala que <<el circo de un hombre puede ser el veneno de otro>>, refiriéndose evidentemente a los bienes públicos [(1995, b), p. 351].

³ Parece existir un problema relacionado con el aspecto de economías externas de los bienes públicos. Ciertamente que una emisión radiofónica, al

Una definición alternativa a la de Samuelson podría ser aquella que sostiene que un bien público es aquel que debería producirse, pero el cual no existe método factible alguno de cobrar de los consumidores. Es una definición menos elegante, pero tiene la ventaja de incorporar las objeciones de Enke y Margolis (4). Esta definición, por desgracia, no elimina ninguno de los

igual que la defensa nacional, tiene el atributo de que su disfrute por parte de A no empeora la situación de B; no obstante esto no significa que la radio debería ser, en sentido normativo, un bien público (independientemente de la forma que se determina el nivel de los programas radiofónicos). La diferencia entre la defensa y la radio es sutil aunque importante. En ambos casos existe el problema de determinar el nivel óptimo de producción y el nivel correspondiente de los impuestos. En el caso de la radio, sin embargo, A puede estar totalmente dispuesto a pagar más impuestos que B, aunque ambos tengan la <<la misma capacidad de pago>> (y suponiendo determinados los beneficios). La defensa es otra cuestión. Aquí A no se contenta con que B pague menos. A realiza el *juicio social* de que las preferencias de B deberían ser las *mismas*. Las preferencias de A, expresadas como un gasto anual de defensa de digamos 42.700 millones de dólares y representando la opinión mayoritaria, determina el nivel de defensa. Aquí los A pueden sentir que B *debería* pagar la misma cantidad de impuestos.

Si se sostiene que este caso es típico de los bienes públicos, entonces, determinado de alguna forma su nivel, el enfoque de intercambio voluntario y la teoría del beneficio no tienen sentido. Si el anterior análisis tiene sentido estamos de nuevo en la zona de la equidad en términos de capacidad de pago.

⁴ Estos autores sostienen que, para la mayoría de bienes suministrados por los Gobiernos, el aumento de su uso por parte de algunos consumidores-votantes disminuye la cantidad disponible para otros consumidores-votantes. Las carreteras y escuelas congestionadas, en contraste con la defensa nacional, pueden citarse como ejemplos (véase Stephen Enke, 1955, pp. 131-3, y Julius Margolis, 1955, pp. 247-9)

problemas sobre los que se concentraron Musgrave y Samuelson.

El problema crucial tratado por Musgrave y Samuelson se refiere al mecanismo a través del cual los consumidores-votantes registran sus pertenencias de bienes públicos. El consumidor, en cierto sentido, se encuentra rodeado por un Gobierno cuyo objetivo consiste en averiguar sus deseos de bienes públicos haciéndolo tributar de acuerdo con estas preferencias. Utilizando la terminología de Alchian, la estructura de ingreso-gasto de bienes y servicios gubernamentales se espera que <<se adapte>> a las preferencias de los consumidores (Alchian, 1950). Tanto Musgrave como Samuelson han demostrado que, bajo la naturaleza aditiva de las curvas voluntarias de demanda, este problema tiene tan sólo una solución conceptual. Si de alguna forma se pudiera obligar a todos los consumidores-votantes para que revelaran sus verdaderas preferencias de bienes públicos, podría entonces determinarse la cantidad a producir de dichos bienes, así como los impuestos apropiados (5). Tal como son las cosas, no existe mecanismo alguno que obligue al consumidor-votante a revelar sus verdaderas preferencias con la esperanza de disfrutar los bienes mientras evita el impuesto.

El actual método para resolver este problema funciona insatisfactoriamente a través del mecanismo político. Se imaginan los deseos de gasto de un <<votante típico>>. Este objetivo en el lado del gasto se combina entonces con un

⁵ El término <<tributación según el beneficio>> se emplea en contraste al concepto de la tributación basada en la <<capacidad de pago>>, que se reduce en realidad a la noción de que existe una distribución <<adecuada>> de la renta. Conceptualmente, esta cuestión es distinta del problema de suministrar bienes y servicios (Véase Musgrave, 1939).

principio de capacidad de pago en el lado de los ingresos, obteniéndose así nuestro presupuesto corriente. Empero, en términos de una teoría satisfactoria de la Hacienda pública sería deseable: 1) forzar al votante a que revelara sus preferencias; 2) poder satisfacerlas del mismo modo que lo hace el mercado de bienes privados, y 3) gravarlo adecuadamente. El problema que se plantea es el de si existe algún conjunto de instituciones sociales que permita aproximarnos a este objetivo.

EL GASTO LOCAL

Musgrave y Samuelson suponen implícitamente que el gasto tiene lugar al nivel del Gobierno central. No obstante, el suministro de servicios gubernamentales, tales como la protección contra incendios, policía, enseñanza, sanidad y tribunales, en entraña necesariamente la actividad federal (6). Muchos de estos bienes son suministrados por los Gobiernos locales. Vale la pena considerar brevemente la magnitud de estos gastos (7). Históricamente, los gastos locales han superado a los del Gobierno federal. Los años treinta fueron los primeros años de paz en los que los gastos federales empezaron a despegarse de los gastos locales. Incluso durante el ejercicio fiscal de 1954, los gastos federales de bienes y

⁶ La discusión que sigue se aplica a los Gobiernos municipales, aunque es evidente que también es aplicable, aunque con menos fuerza, a los Gobiernos centrales.

⁷ Se plantea la cuestión de cuáles son exactamente los gastos adecuados a considerar. Siguiendo a Musgrave, consideraré únicamente los gastos en bienes y servicios (sus gastos del sector I). Por consiguiente, el interés de la deuda federal no se incluye. A nivel local podrían incluirse los pagos de intereses, ya que se consideran de forma más apropiada como pagos de servicios utilizados actualmente, como son los derivados de carreteras y escuelas.

servicios distintos a la defensa fueron tan sólo de unos 15.000 millones de dólares. No vale la pena discutir sobre cuáles son las comparaciones relevantes. Lo importante es que los frecuentemente olvidados gastos locales son relevantes y que, cuando se consideran solamente en términos de gastos de bienes y servicios, adquieren todavía una mayor importancia. Se plantea entonces la importante cuestión de si a este nivel Gubernamental opera algún mecanismo que nos asegure que los gastos en estos bienes públicos se aproximen al nivel adecuado.

Consideraremos por un momento el caso de un residente urbano que piensa desplazarse a los suburbios. ¿Qué variables influirán su elección de municipio? Si tiene hijos, un nivel elevado de gastos en escuelas puede ser importante. Otra persona puede preferir una comunidad que disponga de un campo de golf municipal. La existencia y calidad de facilidades, tales como playas, parques, policía, carreteras y facilidades de aparcamiento, entrarán en su proceso de decisión. Por supuesto que también considerará variables de carácter no económico, pero ahora las podemos pasar por alto.

El consumidor-votante puede considerarse como si seleccionase aquella comunidad que mejor se ajuste a su estructura de preferencias de bienes públicos. Al nivel central las preferencias del consumidor-votante están dadas, y el Gobierno intenta ajustarse a la estructura de dichas preferencias, mientras que a nivel local los diversos Gobiernos tienen unas estructuras de ingresos y gastos más o menos dadas (8)

⁸ Es éste un supuesto acerca de la realidad. En el modelo extremo que a continuación sigue las estructuras se consideran absolutamente fijas.

Dadas estas estructuras de ingresos y gastos, el consumidor-votante se desplaza a aquella comunidad cuyo Gobierno local mejor satisface su conjunto de preferencias. Cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor sea la varianza entre ellas, tanto más se aproximará el consumidor a la realización plena de su posición de preferencia (9).

UN MODELO DE GOBIERNOS LOCALES

Podemos mostrar las implicaciones de la anterior argumentación postulando un modelo extremo. Hagamos los siguientes supuestos:

1. Los consumidores-votantes son totalmente móviles y se desplazarán a aquella comunidad que mejor satisfaga sus estructuras de preferencias, que consideramos como dadas.
2. Supongamos que los consumidores-votantes poseen un conocimiento perfecto de las diferencias entre las distintas estructuras de ingresos y gastos, y que reaccionan a dichas diferencias.
3. Existe un gran número de comunidades en que pueden decidir residir los consumidores-votantes.
4. No consideraremos las restricciones derivadas de las restricciones a las posibilidades de empleo. Podríamos suponer que todas las personas viven

de rentas derivadas de sus dividendos.

5. Los servicios públicos suministrados no muestran economías o deseconomías externas entre comunidades.

Los supuestos 6 y 7 que siguen a continuación resultan menos familiares y requieren una breve aclaración.

6. Para cada estructura de servicios comunitarios fijada por, pongamos por caso, un director de la ciudad que sigue los deseos de los residentes más antiguos de la comunidad, existe un tamaño óptimo de la comunidad. Éste óptimo se define por el número de residentes a los que este paquete de servicios puede producirse al coste medio mínimo. Evidentemente que este punto es algo muy parecido al punto mínimo de una curva de costes medios de una empresa. Esta función de coste comporta que algún factor o recurso sea fijo. Si no fuera así no habría ninguna razón lógica para limitar el tamaño de la comunidad, dadas las estructuras de preferencias. En el mismo sentido en que una curva de costes medios tiene un mínimo para una empresa, pero otra puede reproducirla, tampoco, al parecer, existe razón alguna para que una comunidad no pueda ser la copia duplicada de otra. El supuesto de un factor fijo explica la razón por la cual no es posible para la comunidad en cuestión doblar su tamaño mediante el crecimiento. Este factor puede ser la zona limitada de extensión de una comunidad suburbana, combinada con una serie de leyes que prohíben la construcción de casas de pisos. Puede ser la playa local que tiene una capacidad limitada. Cualquier cosa de este tipo puede convertirse en la restricción.

⁹ Esto también es cierto para muchas variables no económicas. El consumidor-votante no sólo se preocupa de las estructuras económicas, sino que por ejemplo, desea asociarse a gente «agradable». Repitiendo, cuanto mayor sea el número de comunidades, tanto más se aproximará a la satisfacción de su función de preferencia total, que incluye también variables no económicas.

A objeto de que veamos cómo opera esta restricción, consideremos el problema de la playa. Supongamos que las estructuras de preferencias de la comunidad son tales que el volumen óptimo de población sea de 13.000. Dentro de este conjunto de preferencias existe una determinada demanda de espacio de playa por familia. Sea esta demanda tal que con una población de 13.000 se necesita una playa de 500 yardas. Si la longitud real de esta playa es de, digamos, 600 yardas, entonces no será posible realizar esta estructura de preferencias con una población doble del óptimo, puesto que en la playa faltaría un espacio de 400 yardas.

El supuesto de un factor fijo resulta necesario, como más adelante veremos, para llegar a un número determinado de comunidades. Tiene también la ventaja de introducir una restricción realista en el modelo.

7. El último supuesto consiste en que las comunidades que están por debajo del tamaño óptimo intentarán atraer nuevos residentes, con el fin de disminuir los costes medios. Las comunidades con un tamaño por encima del óptimo seguirán la política contraria. Las comunidades de tamaño óptimo intentarán mantener constante su población.

Es preciso ampliar este supuesto. Las comunidades de tamaño por debajo del óptimo intentan atraer nuevos residentes por medio de las Cámaras de Comercio y otras agencias. El mejor ejemplo de ello lo tenemos en las urbanizaciones de algunas zonas suburbanas, como Park Forest, en la región de Chicago, y Levittown, en la zona de Nueva York, que precisan alcanzar un tamaño óptimo. Lo mismo es válido para comunidades que intentan atraer industrias transformadoras concediéndoles ciertas

ventajas, con el fin de obtener un número óptimo de empresas en la zona.

El caso de una ciudad demasiado grande que intenta sacarse de encima residentes resulta más difícil de imaginar. Ningún concejal con mente política admitirá que su ciudad es demasiado grande. Sin embargo, existen fuerzas económicas que empujan a la gente fuera de esas ciudades. Casa residente que se desplaza a los suburbios en busca de mejores escuelas, más parques, etc., en parte está reaccionando a la estructura que la ciudad le puede ofrecer.

Excepto en el caso de que este sistema se encuentre en equilibrio, existirá un subconjunto de consumidores-votantes descontento con las estructuras de su comunidad. Otro conjunto estará satisfecho. Dado el supuesto de la movilidad, así como los demás supuestos previamente enumerados, se producirá un movimiento de las comunidades de tamaño superior al óptimo hacia las comunidades de tamaño inferior al óptimo. El consumidor-votante se desplaza a la comunidad que satisfaga su estructura de preferencias.

El acto de desplazarse o no es fundamental. *El desplazarse o no sustituye a la prueba de mercado de disposición a pagar por un bien y revela la demanda de bienes públicos del votante-consumidor. De esta forma, cada localidad tiene una estructura de ingresos y gastos que refleja los deseos de sus residentes.* El paso siguiente consisten en comprobar las implicaciones que ello tiene para la asignación de bienes públicos a nivel local.

Cada director de una comunidad local tiene ahora una demanda de n bienes públicos locales. Al suministrar estos bienes, tanto él como los demás $m-1$ directores pueden considerarse como si acudieran a un mercado nacional y ofrecieran las unidades apropiadas de servicios de cada tipo: tantas unidades de policía para la comunidad i , el doble para

la comunidad j , etc. La demanda en el mercado de bienes públicos para cada una de las n mercancías será la suma de las demandas de las m comunidades. En el límite, como veremos en un modelo menos realista que expondremos a continuación, esta demanda local se aproximará a la demanda que representa las verdaderas preferencias de los consumidores-votantes, es decir, la demanda que revelarían si de algún modo se vieran forzados a manifestar sus verdaderas preferencias ⁽¹⁰⁾. En este modelo no existe intento alguno por parte de los Gobiernos locales de <<adaptarse>> a las preferencias de los consumidores-votantes. Por el contrario, aquellas comunidades que atraigan el número óptimo de residentes pueden considerarse como si fueran <<adaptadas>> por el sistema económico ⁽¹¹⁾.

UN MODELO COMPARATIVO

Es interesante contrastar los resultados derivados del anterior modelo con los de un modelo todavía más severo, a fin y efecto de observar el modo en que estos resultados difieren del resultado normal del mercado. Es conveniente considerar este modelo desarrollando su contrapartida en el mercado privado. Supongamos que se aprueba una Ley por la que todas aquellas personas que viven en una de las comunidades deberán gastar su dinero de la forma particular descrita por la Ley para esta comunidad. Teniendo presentes nuestros anteriores supuestos 1-5, se sigue que si los consumidores se trasladan a aquella

comunidad cuya legislación resulte adecuarse a su estructura de preferencias, aquéllos alcanzarán su óptimo. A su vez, las n comunidades enviarán sus compradores al mercado para adquirir los bienes para los consumidores-votantes de su comunidad. Puesto que esto representa simplemente una agregación de todos los gustos similares a objeto de realizar compras conjuntas, la asignación de recursos sería la misma de la que se obtendría si operasen las fuerzas normales de mercado. Este experimento conceptual es el equivalente de sustituir al intermediario o corredor por el director de la comunidad.

Volvamos la argumentación del revés y consideremos tan sólo bienes públicos. Supongamos con Musgrave (1939) que los costes de los servicios adicionales sean constantes. Supongamos, además, que doblar la población signifique doblar la cantidad de servicios requeridos. Supongamos un número infinito de comunidades y que cada una de ellas anuncie una estructura distinta de gasto de bienes públicos. Definamos la comunidad vacía como aquella que no logra satisfacer la estructura de preferencias de nadie. Dados estos supuestos, junto con los anteriores del 1 al 5, los consumidores-votantes se desplazarán a aquella comunidad que satisfaga *exactamente* sus preferencias. Este resultado debe ser cierto, ya que permitimos la existencia de comunidades de una sola persona. La suma de las demandas de las n comunidades refleja la demanda de servicios públicos locales. En este modelo la demanda es exactamente idéntica a la que vendría determinada por las fuerzas normales de mercado.

Sin embargo, este modelo no tiene mucho sentido. El número de comunidades es indeterminado. No existe razón alguna por la que el número de comunidades no sea igual a la

¹⁰ La palabra <<aproximado>> se utiliza para reconocer las limitaciones de este modelo y del modelo mucho más restrictivo que utilizaremos a continuación con respecto al coste de la movilidad. Esta cuestión la consideraremos más adelante.

¹¹ Véase Alchian (1950).

población, ya que cada votante puede encontrar una comunidad que se ajuste perfectamente a sus preferencias. A menos que se introduzca alguna variable sociológica, este modelo puede reducir la solución del problema de la asignación de bienes públicos a la trivialidad de que cada individuo constituya su propio Gobierno municipal. Por tanto, este modelo no constituye ni siquiera una primera aproximación a la realidad. Se presenta tan sólo para mostrar los supuestos necesarios en un modelo del gasto público local que produzca la misma asignación óptima que un mercado privado.

EL MODELO DEL GOBIERNO LOCAL REEXAMINADO

El primer modelo, descrito por los cinco primeros supuestos, junto a los supuestos 6 y 7, no alcanza el óptimo. Un ejemplo nos servirá para mostrar las razones de este resultado.

Volvamos a la comunidad con la playa de 500 yardas. Por definición fijamos la población óptima en 13.000, dadas sus estructuras de preferencia. Supongamos que algunas otras personas, además de las 13.000, quisieran fijar, si fuera posible, su residencia en esta comunidad. Puesto que no es posible deben elegir la segunda mejor alternativa

(12). Si encuentran un sustituto perfecto no se plantea problema alguno. Si no lo encuentran, el fracaso por alcanzar su posición de preferencia óptima y la sustitución por una posición inferior pasa a ser una cuestión de grado. Siempre que exista un número de comunidades con estructura similares de ingresos y gastos, la solución

¹² En el modelo de costes constantes con un número infinito de comunidades este problema no se plantea, ya que es posible doblar el número de playas o ya que una persona puede encontrar otra comunidad que sea una copia de la que ahora representa su mejor elección.

se aproximará a la solución ideal <<de mercado>>.

Debemos mencionar dos cuestiones adicionales para mostrar los resultados asignativos de este modelo: 1.^a) los cambios en el coste de uno de los servicios públicos producidos darán lugar a cambios en la cantidad producida, y 2.^a) deben tenerse en cuenta los costes de desplazamiento de una a otra comunidad. Ambas cuestiones podemos ilustrarlas mediante un ejemplo.

Supongamos que los bañistas salvavidas de todo el país se organizan y logran aumentar sus salarios. Los impuestos totales de las comunidades que tienen playa aumentarán. Entonces aquellos residentes que se muestren más bien indiferentes por las playas deberán adoptar una decisión. ¿Es el ahorro de este impuesto adicional lo suficientemente elevado para que valga la pena soportar el coste de trasladarse a una comunidad que no tenga playa? Evidentemente, esta decisión depende de muchos factores, y de entre ellos es importante la existencia y proximidad de una comunidad sustitutiva adecuada. Si la gente que deja las comunidades que carecen de playa es suficiente, la cantidad total de servicios salvavidas disminuirá. Por tanto, estos modelos, a diferencia de su contrapartida del mercado privado, tienen la movilidad como un coste de registro de la demanda. *Ceteris paribus*, cuanto mayor sea este coste menos óptima será la asignación de recursos.

La importancia de esta distinción no debe sacarse de proporción. En realidad, el coste de registro de la demanda deriva de la introducción del espacio en la economía. Sin embargo, el espacio afecta no sólo la asignación de recursos suministrados por los Gobiernos locales, sino también de los suministrados por el mercado privado. Cada vez que cambian los recursos disponibles o las técnicas productivas, para la empresa pasa a

convertirse en óptima una nueva localización. En realidad, el mismo concepto del viaje de compra muestra que también el consumidor paga un coste para registrar su demanda de bienes privados. Incluso Koopmans (1954) ha sostenido que la naturaleza del problema asignativo es tal que en una economía espacial con costes de transporte no existe una solución de equilibrio general a través de las fuerzas de mercado.

Por consiguiente, los problemas expuestos en este modelo no tienen un carácter único, sino que también tienen su contrapartida en el mercado privado. Maximizamos dentro del marco de los recursos disponibles. Si las funciones de producción muestran costes constantes de escala con unos rendimientos generalmente decrecientes de los factores, y si las curvas de indiferencia son regularmente convexas, es posible una solución óptima. Suponemos que en el lado de la producción las comunidades se ven obligadas a mantener a un mínimo los costes de producción, ya sea mediante la eficiencia de los directores de la comunidad o mediante la competencia de otras comunidades ⁽¹³⁾. En el lado de la demanda podemos observar con Samuelson (1954) que <<cada individuo, al buscar como comprador competitivo el mayor nivel de indiferencia condicionado a unos precios

¹³ En este modelo, y en la realidad, aquel director de una comunidad o aquella persona elegida que no sea capaz de mantener bajo sus costes (impuestos) en comparación con los de comunidades semejantes se va a encontrar sin empleo. A modo de observación institucional, es muy posible que los directores de comunidades se encuentren bajo una mayor presión para minimizar los costes que sus homólogos del mercado privado, los directores de empresa. Ellos se deriva de: 1), la renuncia del público a pagar impuestos, y lo que quizá sea todavía más importante, 2) el hecho de que los costes de los competidores –las demás comunidades – están al alcance del público y son susceptibles de fácil comparación.

e impuestos dados, parece como si una Mano Invisible condujera a la gran solución de la máxima posición social>>. De la misma forma que podemos considerar como si el consumidor fuera al mercado privado a comprar sus bienes, cuyos precios están fijados, también podemos considerarle como si se dirigiera a una comunidad en donde los precios (impuestos) de los servicios son paramétricos. Ambos paseos llevan el consumidor al mercado. No hay forma alguna con la que el consumidor pueda evitar revelar sus preferencias en una economía espacial. La movilidad espacial proporciona la contrapartida de bienes públicos locales al viaje de compras del mercado privado.

ECONOMÍAS EXTERNAS Y MOVILIDAD

La supresión del supuesto 5 tiene algunas implicaciones importantes. Existen economías y deseconomías externas obvias entre comunidades. Mi comunidad sale ganando si la vecina fumiga sus árboles. Por otra parte, mi comunidad está peor si la comunidad vecina tiene un servicio de policía inadecuado.

En aquellos casos en los que las economías y deseconomías externas sean de la suficiente importancia, alguna forma de integración puede resultar adecuada ⁽¹⁴⁾. No todos los aspectos del cumplimiento de las Leyes se tratan adecuadamente a nivel local. La función del sheriff, de la policía de los Estados y del F.B.I. –en contraste con la policía local – pueden citarse como resultados de esta necesidad de integración. En la vida real se minimizan las deseconomías en la medida en que aquellas comunidades que reflejan las

¹⁴ Agradezco a Stanley Long y Donald Markwalder por sugerirme esta cuestión.

mismas preferencias socioeconómicas son contiguas. Las aglomeraciones suburbanas como Westchester, North Shore y Main Line son, en parte, evidencia de estas economías y deseconomías externas.

Los supuestos 1 y 2 deberían confrontarse con la realidad. Los consumidores-votantes no tienen ni un conocimiento perfecto ni unas preferencias fijas, ni tampoco son perfectamente móviles. La cuestión consiste en averiguar el modo en que reacciona la gente al seleccionar una comunidad. Los estudios llevados a cabo parecen indicar una concienciación sorprendente por lo que respecta a diferencias en las estructuras de gastos e ingresos ⁽¹⁵⁾. El desdén general que encuentran las propuestas de integrar municipios parecen reflejar en parte el temor a que las estructuras locales de ingresos y gastos se pierdan al fusionarse los municipios en un área metropolitana.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

El análisis anterior tiene implicaciones para la política de integración de municipios, de movilidad y para las estructuras de ingresos y gastos locales. Estas consideraciones se merecen una breve consideración.

Sobre la base de la economía de bienestar convencional, suele justificarse la integración municipal sólo si se permite producir una mayor cantidad de cualquier servicio al mismo coste y si no produce reducciones de otro servicio. Una reducción general de los costes junto a una reducción en uno o más servicios suministrados no puede justificarse sobre bases económicas a menos que conozcamos la función de bienestar social. Por ejemplo, aquellos que

defienden una policía metropolitana en lugar de una policía municipal no pueden demostrar su postura sobre una base puramente económica ⁽¹⁶⁾. Si una de las comunidades recibiera menos protección policíaca después que antes de la integración podría objetarse a esta última como una violación a la elección del consumidor.

Aquellas políticas que promuevan la movilidad residencial y aumenten los conocimientos del consumidor-votante mejorarán la asignación de los gastos gubernamentales en el mismo sentido en que la movilidad entre empleos y los conocimientos relevantes a la localización industrial y del trabajo mejoran la asignación de los recursos privados.

Finalmente, podemos plantear la cuestión normativa de si los Gobiernos locales *deberían*, en la medida de lo posible, mantener una estructura fija de gastos e ingresos. En metrópolis grandes y dinámicas esto puede resultar imposible. Quizá pudiera considerarse más apropiadamente en comunidades suburbanas y rurales.

CONCLUSIÓN

Al concluir será útil presentar de nuevo el problema tal como lo ve Samuelson:

<< Sin embargo, ningún sistema de precios descentralizado puede servir para determinar de forma óptima estos niveles de consumo colectivo. Otros tipos de <<votos>> y <<señales>> deberían intentarse... Por supuesto que es posible imaginar planes utópicos de votación y señalización... El fracaso de la cataláctica del mercado en

¹⁵ Véase Wendell Bell (1956).

¹⁶ Por ejemplo, en Cook Country –área de Chicago– el sheriff Joseph Lohman defiende una policía metropolitana de este tipo. Publicado originalmente en Journal of Political Economy, 1956, con el título <<A pure Theory of Local Expenditures>>.

modo alguno niega la siguiente verdad: con el conocimiento suficiente siempre pueden encontrarse las decisiones óptimas escudriñando todos los posibles Estados del mundo y seleccionando aquel que sea mejor según la función ética de bienestar. La solución “existe”; el problema es cómo “encontrarla”>> (Samuelson, 1954, páginas 388-9).

Se ha sostenido en este artículo que para una parte sustancial de los bienes públicos o colectivos este problema *tiene* una solución conceptual. Si los consumidores-votantes son totalmente móviles, estos adoptarán los Gobiernos locales apropiados, con unas estructuras fijas de ingreso y gastos. La solución, al igual que la solución de equilibrio general de una economía privada espacial, es la mejor que puede conseguirse con las dotaciones de recursos y las preferencias dadas.

Aquellos que intenten comparar este modelo con el modelo competitivo privado pueden salir desencantados. Aquellos que comparen la realidad descrita en este modelo con la realidad del modelo competitivo –dado el grado de monopolio, fricción, etcétera– *pueden* encontrar que el Gobierno local representa un sector en el que la asignación de bienes públicos (como reflejo de las preferencias de la población) no queda tan mal en relación con el mercado privado.

REFERENCIAS

- Alchian, A. A. (1950), <<Uncertainty, evolution and economic theory>>, *Journal of Political Economy*, número 58.
- Bell, W. (1956), <<Familism and suburbanization: the test of the choice hypothesis>>, *Rur. Soc.*, diciembre.
- Enke, S. (1955), <<More on the misuse of mathematics in economics: a

rejoinder>>, *Rev. Econ. Stat.*, volumen 37, pp. 131-3.

Koopmans, T. (1954), <<Mathematical groundwork of economic optimization theories>>, trabajo leído en la reunión anual de la Econometric Society.

Margolis, J. (1955), <<A comment on the pure theory of public expenditure>>, *Rev. Econ. Stat.*, volumen 37, páginas. 247-9.

Musgrave, R. A. (1953), <<The voluntary exchange theory of public economy>>, *Quarterly Journal of Economics.*, núm. 52.

Samuelson, P.A. (1955), <<The pure theory of public expenditures>>, *Rev. Econ. Stat.*, vol. 36, núm. 4.

-(1955), <<Diagrammatic exposition of a pure theory of public expenditures>>, *Rev. Econ. Stat.*, volumen 37, núm. 4.