

Comunidades grandes versus comunidades pequeñas: El nivel mínimo de servicios públicos¹

Miguel Olmeda Díaz

"Ningún concejal con mente política admitiría que su ciudad es demasiado grande".

Ch. M. Tiebout: *Una teoría pura del gasto público local*

"En áreas, en que el output es menos tangible, existe un problema intratable: la distinción entre cantidad y calidad del servicio público provisto".

J. Burkhead y P. J. Henningan:
Productivity Analysis: A Search for Definition and Order

SUMARIO

I. Introducción

2. La disponibilidad intercomunitaria de bienes públicos en sentido estricto
3. El fenómeno de la congestión

II. El nivel mínimo, de servicios públicos

III. El coste social relativo de las Comunidades grandes y pequeñas

1. La existencia y extensión de males públicos

IV. Conclusiones

Referencias bibliográficas

I. Introducción

Una primera impresión que proporciona la lectura de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, es que: a) Tanto el INE como el Consejo de Política Fiscal y Financiera van a necesitar un considerable esfuerzo de análisis y elaboración técnicos; b) los economistas, especialmente los interesados en Hacienda Pública

¹ Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº 3, septiembre-diciembre 1987, págs. 119-133.

y Economía Regional y Urbana, pueden tener en los problemas planteados por esta Ley un reto a la investigación que sobrepasa con mucho los cauces estrictamente académicos.

La segunda impresión es que hay muchas y buenas ideas en la Ley; pero, como en toda disposición normativa, los resultados sociales van a depender del contenido que se dé a determinados mecanismos previstos y establecidos en la norma; y, en este caso, a los métodos de elaboración de los índices previstos y, en consecuencia, a su contenido.

En concreto, la aplicación del contenido normativo de la LOFCA precisará la elaboración de, por lo menos, los índices siguientes:

1) El nivel medio de todos y cada uno de los servicios públicos suministrados en todo el territorio nacional. La LOFCA garantiza un nivel mínimo de servicios públicos en todo el territorio y considera nivel mínimo el nivel medio de los prestados en todo el territorio para cada uno de los servicios. La obligación de garantizar estos mínimos se distribuye entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas: cada uno en las competencias que haya asumido en conformidad con la Constitución y los respectivos Estatutos;

2) La relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de cada Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado;

3) La relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado;

Estas dos últimas relaciones resultan de interés para calcular el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en la recaudación de los impuestos no cedidos (Artículo decimotercero, uno). Por su parte, el contenido asignado a los servicios públicos mínimos regulará la posibilidad del recurso adicional a los Presupuestos Generales del Estado por parte de las Comunidades Autónomas, cuando no puedan financiar con sus propios ingresos ese nivel mínimo de los servicios fundamentales que hayan asumido (Artículo decimoquinto).

Ciertamente, esta disposición puede pretender corregir las diferencias intercomunitarias de capacidad fiscal y de esfuerzo fiscal, al condicionar las transferencias centrales a haber agotado los ingresos públicos provenientes de los impuestos estatales cedidos y

los recargos sobre los no cedidos. Pero las secuencias sociales implícitas pueden no acabar en la buena intención de los legisladores.

Todas y cada una de las Comunidades Autónomas tienen la opción de comprometerse a financiar con sus propios medios determinados servicios públicos hasta el nivel mínimo o no asumir estas competencias y esperar que tales servicios se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La Comunidad que opta por no asumir determinadas competencias tiene un coste que es la renuncia a la gestión autónoma de sus propios servicios; y no consigue trasladar el coste financiero al conjunto del Estado, porque el Artículo decimotercero, uno, c) reduce los beneficios de la opción al ponderar la aportación proporcional que a la Comunidad le corresponda por los servicios que el Estado asuma como propios en la participación de los impuestos no cedidos.

Hipotéticamente, cabe pensar que determinadas Comunidades Autónomas puedan ser capaces de obviar el dilema, obteniendo los beneficios de la gestión autónoma de sus servicios y también la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Es posible, pues, preguntarse si las condiciones para este resultado óptimo, desde la perspectiva de cada Comunidad Autónoma, se dan con más probabilidad en las Comunidades ricas, pobladas y desarrolladas o en las menos ricas, menos pobladas y menos desarrolladas.

Es necesario, a mi entender, fundamentar analítica y empíricamente el principio establecido en el Artículo Segundo, a), en el sentido de que *"el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas... deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos, o sociales"*. Sería conveniente descartar, mediante el análisis disponible, que este principio pueda convertirse en realidad en un simple buen deseo constitucional y que la actuación del Sector Público siga apoyando y estimulando la discriminación generada por la actuación del Sector Privado.

Desde esta perspectiva, estas páginas son un intento de analizar los servicios públicos en sus grandes componentes para localizar y poder controlar mejor sus implicaciones sobre los costes sociales relativos entre las distintas Comunidades Autónomas, desigualmente dotadas y estimuladas por el Sector Privado.

II. El nivel mínimo de servicios públicos

Como se ha indicado, la LOFCA se limita a garantizar por parte del Estado Central en todo el territorio nacional y por cada Comunidad Autónoma dentro de su territorio, un nivel mínimo de servicios públicos; y considera como nivel mínimo el nivel medio de los prestados en todo el territorio. Pero no establece criterio alguno sobre el significado de la expresión "servicios públicos", dejando a los analistas la determinación de sus posibles contenidos y a los políticos, la decisión.

Pero la noción de servicios públicos no aparece unívocamente definida en la literatura económica, siendo imprescindible descomponer y analizar esta ambigüedad para que resulten comunicables y políticamente operativas las proposiciones normativas que a ellas se refieren. Evidentemente, el contenido asignado a la expresión servicios públicos determinará el contenido concreto del nivel mínimo garantizado y el nivel medio nacional que se toma normativamente como referencia. Cuando hablamos de servicios públicos, podemos hacerlo con tres -al menos- sentidos y contenidos distintos: 1) los gastos públicos en términos monetarios realizados en un territorio para llevar a cabo una función o competencia presupuestaria asumida; 2) los inputs públicos intermedios asignados en un territorio para el cumplimiento de una función o competencia presupuestarias; 3) el output público final en un territorio resultado de la actuación del sector público en su actividad de producción o provisión públicas.

Parece bastante claro que existe cierta interdependencia y, por tanto, cierto grado de correlación entre las tres dimensiones del concepto de servicios públicos: a mayor gasto público suele ir asociada una mayor cantidad y/o calidad de asignación de recursos públicos, como inputs intermedios, a la satisfacción de las necesidades colectivas de una comunidad; y esto determina, en general, que éstas resulten más y mejor satisfechas. Pero también parece cada vez más evidente y explícito en la literatura al respecto que la separación resulta explicativa, si uno se quiere acercar a los costes y beneficios sociales de las actuaciones presupuestarias. Entre cada uno de los tres contenidos hay suficientes variables interpuestas que disimulan -o pueden disimular- determinados grados de ineficiencia técnica,

económica y política que es imprescindible tener en cuenta y corregir. Entre los tres contenidos puede sin dificultad establecerse una gradación creciente en orden a dificultad de valoración o estimación, pero igualmente creciente por lo que a capacidad explicativa de la eficiencia económica y política se refiere y, en consecuencia, en las posibilidades de generar criterios para someter a un análisis crítico la actuación del sector público y para elaborar programas socialmente deseables de cara a la satisfacción de las necesidades colectivas de una comunidad.

Esta mayor facilidad en el cálculo de los servicios públicos en términos de gastos monetarios explica la tradición tenaz de presentar los Presupuestos Generales del Estado de esta forma. Y tiene su justificación. Como señala J. Rothenberg (1), la distinción entre outputs públicos o inputs necesarios para su provisión *"no suele mantenerse, en parte debido a la tradición de medir el valor del output público por los costes totales de los inputs utilizados. Esto es consecuencia de la dificultad de medir las unidades de outputs y la ausencia de un mercado en que las transacciones de compra y venta pudieran suministrar valoraciones de los bienes y servicios públicos"*.

Quizá sea posible dar algún paso más en la especificación -al menos a nivel conceptual- del problema. Bradford, Malt y Oates (2) distinguen tres vectores en la provisión de servicios públicos: a) el vector de inputs (I); b) el vector de output (D), consecuencia directa de la utilización de los inputs, y c) el vector de estados o consecuencias sociales (C), que recoge exactamente aquello en lo que realmente están interesados los ciudadanos. *"Los gobiernos adquieren el vector (I), para producir el vector (D); pero los ciudadanos están interesados en el vector (C)"*.

Una nueva extensión del planteamiento corresponde a J. Burkhead y P. Henningan (3). Para ellos es posible distinguir y separar cinco vectores -referidos al caso particular de un departamento de salud pública:

1) Vector ambiental (E), 2) vector de inputs (I), 3) vector de actividades (A), 4) vector de outputs (O) y 5) vector de consecuencias o estados sociales (C).

El *vector ambiental* abarca todas aquellas condiciones naturales y sociales de una comunidad que determinan el nacimiento y extensión de la necesidad colectiva. La existencia de playas en la comunidad

genera la necesidad de su limpieza; la distancia entre domicilios en las grandes urbes plantea la necesidad del metro o la red adecuada de transportes; el proceso continuo de desertización y envejecimiento de la población pone de manifiesto la necesidad de repoblar y de evitar la sangría de la población joven y activa.

El *vector de los inputs* se compone del trabajo empleado y del equipo capital necesario en el proceso de prestación y generación de los outputs públicos. Se trata simplemente de una combinación de trabajo y capital que, dada una tecnología conocida, no presenta problemas diferenciales con el sector privado en sí mismo. No son distintas las leyes y las combinaciones entre inputs, si se trata de una línea de autobuses de una empresa privada o se trata de una empresa municipalizada. Es posible igualmente encontrar la combinación óptima de trabajo y capital de modo que se consiga el mínimo coste.

El *vector de actividades* abarca toda una serie de decisiones que los órganos rectores de la Comunidad han de tomar en relación con la utilización de los inputs para conseguir determinados controles sobre el vector ambiental. La conexión del vector ambiental con el vector de los inputs no está unívocamente determinada ni en la cantidad ni en la calidad ni en la forma; se precisan unas decisiones sobre el nivel y composición de la actuación. En las zonas rurales, se puede ordenar la enseñanza básica mediante transportes colectivos, mediante la multiplicación de los centros, mediante la concentración de la población.

El *vector de los outputs*. Decididas las actividades públicas, el vector seleccionado, actuando en el medio ambiente, dará unos resultados: las toneladas de basura recogidas, los delincuentes detenidos, los alumnos de zonas rurales que asisten regularmente a clase, etc.

El *vector de las consecuencias o estados sociales* está constituido por todas aquellas dimensiones del vector ambiental, modificadas por la acción pública, que conforman la demanda colectiva y el bienestar de los ciudadanos de la comunidad: la limpieza de las calles y las playas, la comunicación espacial rápida y cómoda, la seguridad de los ciudadanos, etc.

A mi entender, esta perspectiva complica y amplía el análisis y las decisiones políticas del contenido de los servicios públicos mínimos en todo el territorio nacional.

Una primera cuestión es determinar si la Constitución y la LOFCA están referidas a alguno de los vectores señalados como objetivo a realizar en todo el territorio. Y, dando un paso más, puesto que se plantea el problema en una etapa constituyente, ¿cual es el contenido que los ciudadanos españoles prefieren: igualdad de inputs públicos finales, igualdad de actividades, de outputs o de consecuencias o estados sociales?. Personalmente, creo que tiene más sentido la igualdad de disponibilidad de estados sociales.

Una segunda cuestión se refiere a la serie de problemas técnicos de información, de elaboración de índices o indicadores sociales para la configuración de este criterio, económicamente el más relevante para las preferencias de los ciudadanos. La dificultad de estimar el output no puede tergiversar el objetivo.

Por último, pueden surgir problemas en la realización negociada del criterio: a) La desigualdad del nivel y composición de inputs públicos en cada región y comunidad necesarios para dar lugar al mismo nivel de disponibilidad del output público final; y, en consecuencia, la desigualdad de gastos públicos monetarios en cada región o comunidad; b) la desigualdad de nivel y composición de los activos privados de cada comunidad o región y el diferente grado de homogeneidad de preferencias pueden dar lugar, en términos de eficiencia económica, a una composición distinta de los inputs públicos; c) esta misma desigualdad puede dar lugar a una desigual utilización del output final público, aún en el caso de que esté igualmente disponible.

En esta ocasión, me interesa básicamente el primero de los problemas indicados; es decir, la garantía del mismo nivel de disponibilidad de outputs públicos finales en todo el territorio puede implicar la desigual dotación de inputs públicos intermedios, así como distintos niveles de gastos públicos en términos monetarios. Y me interesa porque, siendo en principio el preferible desde una dimensión de eficiencia económica y equidad interindividual, puede resultar una penalización de las comunidades pequeñas y menos industrializadas, si los índices previstos en la LOFCA no se elaboran con métodos adecuados para contrarrestar esta tendencia.

III. El coste social relativo de las comunidades grandes y

Se intenta mostrar en este apartado que los inputs públicos intermedios necesarios para proporcionar en todo el territorio el mismo nivel de outputs públicos finales disponibles varían considerablemente entre comunidades grandes o industrializadas y comunidades pequeñas y menos industrializadas. Entre otros factores que pueden resultar relevantes, destacaremos los tres siguientes: 1) La existencia y extensión de males públicos; 2) la disponibilidad de bienes públicos en sentido estricto; y 3) el fenómeno de la congestión.

1. La existencia y extensión de males públicos

La teoría económica convencional de los bienes públicos, durante los últimos 25 años, se ha ocupado fundamental y casi exclusivamente de los *bienes* públicos. R. A. Musgrave (4), en su intento de tipificar los bienes públicos intermedios o impuros -dada su relevancia política-, explícitamente supone que los efectos externos que generan son positivos o nulos. Pero recientemente es posible percibir los intentos de formalizar y ampliar el análisis por la vía de incorporar *los males públicos* (5).

Mi idea es que precisamos una mayor matización. La existencia y extensión inequívocas de males públicos nos estimulan y fuerzan a ello. Existe el peligro analítico de identificar la actividad encaminada a corregir un resultado social que afecta negativamente a todos o a buena parte de los individuos que componen una comunidad (mal público) con la actividad positiva por parte del sector público de suministrar características positivas a su entorno común o colectivo. Ejemplo de la primera actividad podría ser la actuación colectiva para reducir el grado de contaminación atmosférica, generada por los sistemas de calefacción urbana; ejemplo de la segunda, la actividad colectiva para garantizar más oportunidades de instrucción, información, esparcimiento, salud, etc., a la población de una ciudad.

Los resultados inmediatos pueden parecer idénticos. Impedir o reducir un mal resulta ser un bien; como dejar de suministrar un bien puede constituir un mal. "Si los individuos -escribe J. M. Buchanan- no suministran, por ejemplo, una cantidad eficiente de defensa propia mediante su comportamiento de maximizadores de utilidad, generan un mal público exactamente en la misma forma que si su

comportamiento privado contamina el aire" (6). Pero parece suficientemente claro que: a) son distintos los factores determinantes de una y otra actividad y necesidad; b) tanto la asignación de recursos como las consecuencias distributivas pueden tener dirección e intensidad distintas. Y -lo que es más importante- la concepción social implícita en hacer hincapié en uno y otro planteamiento puede ser marcadamente diferente.

En las líneas que siguen se consideran dos tipos de males públicos, que coexisten en grado desigual entre comunidades grandes y pequeñas: 1) Los males públicos naturales y 2) los males públicos o costes sociales generados por la actividad económica del sector privado.

Los males públicos naturales. Es claro que cada territorio, cada comunidad, se inserta en un contexto o medio ambiente físico; que, en consecuencia, la población va a estar sometida a determinados riesgos y costes que requieren determinados tipos y niveles diferenciales de protección colectiva, según sean sus condicionantes geográficos, clima, etc. Evidentemente, si se pretende una disponibilidad mínima igual de seguridad colectiva, en las regiones o territorios con mayor nivel de males públicos naturales se precisarán niveles y composición distinta de los inputs públicos intermedios.

Los males públicos o costes sociales generados por la actividad económica privada. El sector privado puede generar males públicos o costes sociales netos por dos tipos de comportamiento: a) por acción y b) por omisión (7).

Por lo que se refiere a *los costes sociales por acción* del sector privado, hay una abrumadora bibliografía en relación con los efectos externos negativos del mercado. Aquí basta con dejar constancia de la idea básica. En cada comunidad o territorio, la actividad económica privada origina conjuntamente dos tipos de consecuencias: una serie de efectos negativos residuales, que no se interiorizan sino que se dispersan llegando a constituir o modelar el medio ambiente social de la comunidad (males públicos, costes sociales o reducción de la calidad de lo común); y otra serie de efectos internos que quienes toman las decisiones perciben como beneficios cuando son positivos.

Parece claro que la proporción entre los efectos internos (bienes privados en la comunidad) que dan lugar a riqueza, renta, seguridad, salud, educación y libertad de opciones sociales, y los efectos

externos, que generan males públicos, está directamente relacionada con el nivel y composición de la actividad privada de cada comunidad. Dada la considerable desigualdad entre las regiones y comunidades en el Estado Español en el nivel y composición de las actividades económicas privadas, resulta inevitable concluir y separar en ellas la dotación desigual de efectos internos (bienes privados) y efectos externos negativos (males públicos). Parece deducirse igualmente que las comunidades generadoras de males públicos interiorizan los bienes privados conjuntamente producidos. Esta disparidad intercomunitaria en la generación de efectos externos negativos de mercado eleva el nivel medio de inputs públicos intermedios necesarios para un nivel mínimo de servicios públicos por parte de las comunidades industrializadas y decrece el mismo índice por parte de las comunidades pobres y despobladas.

A mi entender y, en consecuencia, parece oportuno que: a) en la elaboración de los índices establecidos por la LOFCA, se separen los males públicos como componentes de los servicios públicos mínimos y del déficit de equipamientos colectivos; b) la política más adecuada, tanto desde la equidad como desde la eficiencia, parece ser que cada comunidad interiorice los propios males públicos generados residualmente del propio proceso de producción que busca los efectos internos, a su costa y al nivel que lo crea conveniente; c) puede ocurrir, y ocurre con frecuencia, que algunos males públicos de este tipo, generados por una comunidad, se extienden más allá de su jurisdicción. Esto justifica y explica que un gobierno regional o central imponga la obligatoriedad de unos mínimos de interiorización; pero siempre con cargo a la comunidad generadora y compensando a la receptora. El principio "el que contamina paga" tiene aquí también su campo de aplicación. Y las implicaciones de la diferenciación conceptual y estadística entre bienes y males públicos pueden todavía llevarse más lejos. Hasta el punto de que el nivel y composición de los males públicos existentes puedan anular el efecto positivo de los esfuerzos por obtener outputs finales para la población. Como indica J. M. Buchanan (8), puede darse y se da *"la erosión de los bienes públicos una vez que han sido suministrados, erosión que se genera por el comportamiento individual de personas que producen males públicos... De alguna manera, podría afirmarse que las comunidades locales podrían ser viables si se pudiese eliminar los males públicos existentes, aunque no se suministrasen bienes públicos en sentido convencional"*.

Hay, además, alguna otra idea a aportar al problema. Cuando hablamos de la actividad económica del sector privado en relación con la dimensión de las comunidades, es conveniente distinguir entre: a) el sector productivo o empresarial y su comportamiento en relación con los costes según sea la dimensión de la comunidad en que opera, y b) los costes que operan en la actividad de consumo de la población. En comunidades grandes, el sector productivo se encuentra con economías de escala en la forma de transportes más flexibles y más baratos, mejores y abundantes medios de investigación, una oferta laboral más entrenada y preparada, una demanda más amplia y de escala superior, etc. Esto supone que el mismo output privado resulta a unos costes privados más bajos. Por otra parte, las organizaciones privadas productivas son capaces de dispersar parte de sus costes en forma de costes sociales a la población, tales como congestión de tráfico y contaminación.

Si esto es así, y los costes sociales y las economías de escala son función creciente de la dimensión y densidad de la población, parece claro -como indica W. Thompson (9)- que *“los precios de mercado orientan los recursos en favor de las grandes áreas urbanas y minusvaloran el verdadero coste marginal de producción en ellas. En ausencia de una sofisticada política pública y de una gestión pública todavía más sofisticada que sería necesaria para llevar a cabo una reforma de los precios, el mercado promueve el crecimiento urbano y la gran dimensión urbana”*.

Por otra parte, suele incidirse en que las grandes ciudades resultan más caras para el consumidor, tanto en los bienes privados como en los bienes públicos. Y se suele hacer hincapié en las distancias, la contaminación, la congestión, etc. Pero -y volvemos a citar a Thompson- *“de hecho no resulta completamente claro a partir de la literatura ampliamente impresionista (y frecuentemente poco desapasionada) que la hipótesis de los costes crecientes y/o el deterioro de la calidad de la vida urbana en gran escala se deba a algún factor natural escaso, como puede ser el aire limpio o el agua; porque igualmente puede ser debido al fallo, probable o demostrado, de la política y la gestión públicas en aplicar las mejores tecnologías y/o la mejor asignación de los recursos. Podría argumentarse que la gestión pública urbana es el factor escaso, del mismo modo que la gestión privada se ha considerado el límite último de la dimensión de la empresa en la teoría neoclásica de los precios”*.

2. La disponibilidad intercomunitaria de bienes públicos en sentido estricto

En este punto, el razonamiento se sitúa en los supuestos explícitos (10) de la teoría convencional de los bienes públicos; es decir, las necesidades colectivas o públicas surgen básicamente por *omisión* de la actividad económica privada en: a) las actividades privadas generadoras de efectos externos positivos relevantes, con un valor alto de la ratio efectos externos/efectos internos; y b) las demandas por parte de la comunidad de actividades que, incapaz el sector privado de satisfacerlas en los niveles y calidades requeridos, se acude al sector público.

La tarea analítica en esta dimensión del problema sería: a) indagar si existe alguna asimetría entre las comunidades grandes y pequeñas en relación con el comportamiento de omisión del sector privado en la disponibilidad ciudadana de bienes públicos en sentido estricto; y b) si la asimetría respecto a inputs públicos intermedios y gastos públicos entre ellas se debe más a la mala gestión del sector público que a exigencias reales de recursos públicos.

En todo caso, y para lo que ahora necesitamos, basta con señalar que éste sería el contenido indudable y primario del nivel mínimo intercomunitario a garantizar.

3. El fenómeno de la congestión

Partimos del supuesto de que las grandes ciudades o comunidades se van haciendo grandes por el continuo movimiento migratorio procedente en gran parte de las comunidades más pequeñas. Suponemos igualmente que el movimiento migratorio está motivado e impulsado, no sólo por el paquete de beneficios y costes fiscales entre la comunidad de origen y la de destino, sino por las variables que hemos venido utilizando; males públicos naturales, el nivel de actividad privada con sus secuencias sociales positivas y negativas, la disponibilidad de bienes públicos estrictos. De este modo, la asimetría de actividad económica del sector privado y de disponibilidad de bienes públicos estrictos entre las comunidades

grandes y pequeñas origina los movimientos migratorios hacia las primeras. Y esto aún en el supuesto de que la incidencia de los males colectivos naturales sea igual.

Por otra parte, si aceptamos el criterio de definición de los servicios públicos mínimos a garantizar como la provisión de bienes públicos u outputs finales, resultará inevitable separar y tener en cuenta la componente del coste de congestión según la dimensión y diseño de las comunidades y territorios autónomos. Porque puede ocurrir que el coste de congestión, en determinadas circunstancias, no sea más que un coste social neto de la dimensión comunitaria excesiva.

La congestión se produce, tanto en el sector privado como en el público, cuando: 1) las disponibilidades del bien o servicio en una comunidad están por debajo de las demandas efectivas de los componentes. Por definición y como caso extremo, no puede existir congestión en los bienes públicos puros, ya que la disponibilidad del bien es ilimitada y el número de potenciales usuarios no constituye restricción alguna sobre el uso individual del mismo. Resulta habitual la consideración del fenómeno de la congestión en los bienes públicos impuros; 2) no existe, o no se considera deseable, un mecanismo institucional para redistribuir el uso del bien o servicio separadamente entre los potenciales usuarios o demandantes efectivos. De ahí que se tienda a prescindir de la congestión como fenómeno específico del comportamiento del sector privado: se supone que éste está regulado en su proceso de asignación individual mediante el sistema de precios monetarios explícitos.

Pero la congestión de un servicio público se manifiesta, en relación con el bienestar de los ciudadanos, básicamente en dos consecuencias: a) la formación de colas en el momento en que las necesidades del servicio resultan coincidentes en buena parte de los usuarios potenciales, con la consiguiente pérdida de tiempo y molestias; y b) la disminución de la calidad del servicio. Resulta frecuente encontrar los dos efectos en no pocos bienes públicos relativamente congestionados; y no siempre es fácil separar lo que constituye pérdida de calidad sin colas y la pérdida de calidad que supone la existencia de colas para el usuario. Abundan los ejemplos de cada consecuencia. El tráfico en las entradas viarias de las grandes ciudades, los domingos por la tarde o en las horas punta, es un ejemplo típico de formación de colas por congestión; igual ocurre con

la utilización de determinados servicios de la Seguridad Social. La masificación de la enseñanza pública puede igualmente constituir un ejemplo de congestión sin colas, pero con pérdida de calidad del servicio para el usuario.

En cualquier caso, son varias las políticas a seguir para ordenar y enfrentarse con la congestión en las grandes ciudades:

1. Incrementar las disponibilidades del bien o bienes congestionados hasta conseguir un determinado nivel tolerable de congestión -equivalente al existente en las ciudades menores. Este nuevo nivel de dotación de servicios públicos se financiaría: 1) con cargo al presupuesto de cada ciudad, del gobierno regional o del central; y el potencial usuario estaría libre de carga directa por el uso del servicio. 2) Se establecería un sistema de cargas individualizadas al usuario en cualquier momento o únicamente en las horas de congestión.
2. Permitir la formación de colas, lo que es otra manera cualitativamente distinta de hacer cargar al usuario que congestiona con el coste de utilización del servicio en la medida que colabora a la congestión.
3. Permitir la congestión que supone simplemente una disminución de la calidad del servicio para el usuario.

Esta simplificada enumeración de las políticas públicas a seguir con la congestión de los servicios públicos en las grandes ciudades, no tiene otro objetivo que servirnos para intentar clarificar las consecuencias sociales de utilizar una u otra de las políticas y, más, concretamente, perfilar el posible coste social neto que la existencia de las ciudades grandes puede suponer para el resto de la comunidad, si se pretende una igualdad de dotación de bienes y servicios finales, financiados por toda la comunidad regional o central.

Parece claro que el fenómeno de congestión en el uso de los servicios públicos se produce en términos más que proporcionales en las grandes ciudades.

No resulta hasta el momento probado que este fenómeno se produzca necesariamente por la existencia de una relación Servicio público/número de usuarios menor en las comunidades o ciudades menores. Hay un cabo suelto que puede proporcionar sorpresas: puede ocurrir que la acumulación de usuarios en determinadas

circunstancias o períodos tenga un efecto acumulativo desigual en las grandes ciudades que en las menos grandes, aún en el supuesto de que tengan una relación servicio/población iguales.

“La urbanización -escribe J. M. Buchanan- incrementa la interdependencia económica entre las personas y con ella el conflicto potencial, debido al uso en común de recursos que históricamente no se han asignado como propiedad privada” (11). Este conflicto y rivalidad en la utilización de los servicios colectivos es, o puede ser, potencial, en el sentido de que puede distribuirse irregularmente entre servicios y en la utilización en el tiempo de un mismo servicio. Si es cierto que hay más congestión en las ciudades grandes, también lo es que hay una mayor capacidad de utilización de los servicios ociosa y despilfarrada. En mi pueblo resulta difícil hacer colas ante el ambulatorio de la Seguridad Social, simplemente porque no existe; igualmente resulta difícil encontrar un socavón en las calles porque no están ni siquiera asfaltadas. Lo que puede decirse es que el potencial conflictivo en la utilización de los servicios disponibles es mayor en las ciudades grandes. Pero es preciso demostrar que la causa de ese mayor potencial no es precisamente la dimensión misma de la ciudad. En este sentido, se manifiesta igualmente Ch. M. Tiebout:

“A medida que se añaden más personas a un distrito de protección de un tamaño dado, subirá el coste total de proporcionar la misma cantidad de protección per capita. Una pregunta importante es: ¿costará más o menos por habitante?. La información a priori no ofrece indicaciones concluyentes sobre esta cuestión. Es verdad que la mayoría de los estudios realizados indican que un aumento de la población se asocia con un aumento de los gastos per capita. Puede ser que haya aumentado el nivel de protección ofrecida, digamos, por la policía. Pero en áreas urbanas más grandes, la misma cantidad de protección no significa necesariamente una disminución de los crímenes. Si las grandes ciudades constituyen una causa del crimen -definido de alguna manera- es posible que no sean suficientes las mayores unidades de protección para contrarrestar el potencial de crimen relativamente mayor, existente en las áreas urbanas con respecto a las comunidades pequeñas” (12).

Si se admite, pues, que el fenómeno de la congestión en la utilización de los servicios públicos disponibles es, en buena parte al menos, resultado del crecimiento ineficiente de cada comunidad, hay alguna indicación para seleccionar políticas de cara a la corrección del fenómeno. Es claro que no debe utilizarse la política inmediata de suministrar a las comunidades pobladas o industrializadas más cantidad de servicios públicos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de los Prosupuestos de cada Comunidad Autónoma. Esta política significaría pura y simplemente estimular la concentración urbana y aumentar el grado medio de congestión en el territorio. Precisamente el objetivo contrario que la política parece pretender.

Pero hay más, esta estimulación fiscal a la migración, paralela a la estimulación de la concentración de la actividad del sector privado en las grandes ciudades, aumentaría los efectos externos negativos sobre el medio ambiente en territorios proveedores de emigraciones, rompiendo así la relación adecuada entre población y territorio.

A mi entender, en consecuencia, la política adecuada será cualquiera de las enumeradas que no haga repercutir el coste de congestión de una comunidad sobre las demás. Y en este sentido, la definición y contenido de los índices de servicios públicos fundamentales medios prescindirá o, en todo caso, ponderará adecuadamente los grados diferenciales de congestión en las distintas comunidades.

Resulta a este respecto confortable encontrar expresiones como las de J. M. Buchanan y R. E. Wagner: "*... imaginemos que, por algún milagro político, las ciudades de los EE.UU. se transforman en ciudades sin delincuencia, sin polución, etc. A menos que esta política vaya acompañada de algún tipo de limitación a la migración, la congestión emergería muy pronto sin mejora neta, respecto a la situación anterior*" (13).

IV. Conclusiones

Es posible y deseable distinguir tres momentos o componentes de una adecuada provisión de servicios públicos a una comunidad nacional, regional o local:

1. El tratamiento a dar a los males públicos, generados tanto por el propio medio ambiente físico, como por la actividad

positiva del sector privado en la comunidad. El nivel de servicios públicos a proveer por el sector público central, regional o local variará considerablemente con las técnicas empleadas para este tratamiento y para un mismo nivel de bienestar de los ciudadanos.

2. La determinación del nivel y composición correctos de la provisión pública de bienes públicos en sentido estricto. Resulta necesario explicitar las consecuencias de la actuación por omisión de la actividad privada así como la eficiencia y eficacia de la actuación del sector público, en términos relativos, entre comunidades grandes y pequeñas.
3. Aún cuando sea posible controlar y eliminar los males públicos, controlar y vencer las omisiones del sector privado y las ineficiencias e ineficacias del sector público en el suministro de servicios colectivos, el fenómeno de la congestión en las grandes comunidades puede compensar en parte la labor positiva de los anteriores momentos de cara a la satisfacción equitativa de las necesidades ciudadanas en todo el territorio.

Resulta, por tanto, imperioso tener en cuenta estos momentos y componentes a la hora de suministrar información por el INE para la elaboración de los índices pertinentes así como para la toma de decisiones legislativas sobre la composición de los mismos, tal y como establece la LOFCA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bradford, D. F.; R. A. Malt; W. E. Oates: "The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections", *National Tax Journal*, junio 1969, 185-202.

Buchanan, J. M.: "Public Goods and Public Bads", en J. P. Crecine (ed.): *Financing the Metropolis*, Londres, Beverly Hills, 1970, 51-71.

Buchanan, J. M. y R. E. Wagner: "An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization", en J. Margolis (ed.): *The Analysis of Public Output*, Londres, Columbia University Press, 1970, 139-158.

Burkhead, J. y P. J. Henningan: "Productivity Analysis: A Search for Definition and Order", *Public Administration Review*, enero-febrero

1978, 34-40.

Musgrave, R. A.: "Provision for Social Goods", en J. Malgoris y H. Guitton (eds): *Public Economics*, Londres, MacMillan, 1969, 124-144.

Muzondo, T. R.: "Mixed and Pure Public Goods, User Charges and Welfare", *Public Finance*, 1978, 314-229.

Rich, R. C.: "Equity and Institutional Design in Urban Service Delivery", *Urban Affairs Quarterly*, marzo 1977, 383-410.

Rothemberg, J.: "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government", en Malgoris (ed.): *The Analysis of Public Output*, Londres, Columbia University Press, 1970, 31-64.

Thompson, W.: "Internal and External Factors in the Development of Urban Economics", en J. P. Creine (ed.): *Financing the Metropolis*, Londres, Beverly Hills, 1976, 27-49.

Yandle, B.: "Mixed Goods and Bads", *Public Choice*, 19, 1974, 95-105.

NOTAS

(1) J. Rothemberg: "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government", en J. Margolis (ed.): *The Analysis of Public Output*, pp. 45-46.

(2) D. F. Bradford, R. A. Malt y W. E. Oates: "The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections", *National Tax Journal*, junio 1969, pp. 185-202.

(3) J. Burkhead y P. J. Henningan: "Productivity Analysis: A Search for Definition and Order", *Public Administration Review*, enero-febrero 1978, pp. 34-40.

(4) R. A. Musgrave: "Provision for Social Goods", p. 136. Supone que los coeficientes "beta" y "gamma" no son negativos; aunque considera que no es una condición necesaria.

(5) J. M. Buchanan: "Public Goods and Public Bads" y B. Yandle: "Mixed Goods and Bads", con otros objetivos, insisten en estas ideas.

(6) J. M. Buchanan: "Public Goods and Public Bads", p. 58.

(7) La distinción corresponde a J. M. Buchanan: "Public Goods and Public Bads", p. 38.

(8) J. M. Buchanan: "Public Goods and Public Bads", p. 52.

(9) W. Thompson: "Internal and External...", pp. 45-46.

(10) Implícitamente, sin embargo, los contenidos de la teoría convencional de los bienes públicos son más confusos. Los ejemplos reales que se manejan pertenecen indistintamente a bienes y a males públicos, tal como nosotros lo entendemos.

- (11) J. M. Buchanan: "Why Does Government Growth?", op. cit. pp. 9-10.
- (12) Ch. M. Tiebout: "Una teoría económica de la descentralización fiscal", Hacienda Pública Española, nº 35, 1975, p. 402.
- (13) J. M. Buchanan y R. A. Wagner: "An Efficiency Analysis...", op. cit. p. 158, nota 9.