



ARTÍCULOS

## Recursos y Gastos en Córdoba: Análisis Interjurisdiccional

Luis Eugenio Di Marco, Eduardo González Olguín y Santos E. Pedano

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 21, No. 1-2-3-4 (1977): 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre (1977-1978), pp. 191-217.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3731>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

### Cómo citar este documento:

Di Marco, L., González Olguín E. y Pedano S. (1977). Recursos y Gastos en Córdoba: Análisis Interjurisdiccional. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 21, No. 1-2-3-4: 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre (1977-1978), pp. 191-217.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3731>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

# RECURSOS Y GASTOS EN CORDOBA: ANALISIS INTERJURISDICCIONAL

(un informe preliminar)

LUIS EUGENIO DI MARCO \*  
EDUARDO L. GONZÁLEZ OLGUIN  
SANTOS EDUARDO PEDANO

## *Esquema*

- I. INTRODUCCION
- II. MARCO PARA EL ANALISIS
- III. ANALISIS EMPIRICO
- IV. OBSERVACIONES FINALES
  - Apéndice A  
“Asignación de funciones en el marco constitucional”
  - Referencias
  - Apéndice B  
“Cuadros Estadísticos”

## I. INTRODUCCION

La existencia de diferentes niveles de gobierno y, en particular la creciente preocupación por el funcionamiento del federalismo fiscal, han dado como resultado una interesante serie de trabajos tanto teóricos como empíricos. Los primeros buscan dilucidar cuál debe

\* Los autores son, respectivamente, profesor titular de Economía y Finanzas, y alumnos avanzados de la carrera de Economía, de la Universidad Nacional de Córdoba.

Trabajo presentado a las XI Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba, 18-20 de Octubre de 1978.

ser el papel que le cabe a cada jurisdicción de acuerdo a las normas vigentes; los últimos tratan de contrastar cómo ha funcionado el sistema en base a los datos pertinentes. Mucho es lo que se ha avanzado pero también es vasto el campo que aún resta por explorar.

El objetivo de este ensayo es múltiple. Una vez que se presenta el marco de referencia —que comporta: a) una prieta síntesis sobre algunos aspectos de la teoría económica del gasto público, y b) un enfoque normativo del federalismo fiscal—, el análisis empírico trata sucesivamente de:

- i) Un análisis costo—beneficio.
- ii) Tamaño del sector público.
- iii) Elasticidades de las distintas categorías del gasto público.
- iv) Asignación de funciones por jurisdicción (“efecto derrame”).

El trabajo también incluye algunas observaciones finales, y dos apéndices: uno, es relativo al marco jurídico-institucional de la asignación de funciones; otro, recoge los datos y parte de los resultados del análisis empírico. A pesar de las dificultades estadísticas, el trabajo realizado hasta aquí incita a una urgente búsqueda de nuevas consideraciones que clarifiquen el papel del presupuesto gubernamental en la actividad económica. La tenencia de más y mejores datos (tanto en lo que hace a su grado de desagregación como a la continuidad y homogeneidad de las series en los distintos niveles de gobierno) permitirá el empleo exhaustivo de las técnicas empíricas disponibles (cosa que apenas pudo intentarse en este trabajo).

Una primera conclusión que surge de la investigación realizada es pues la de contar con estadísticas adecuadas (y ello es responsabilidad no solamente de los entes públicos a través de sus sistemas de informática, sino también de las unidades de decisión del sector privado de la economía). Entre las conclusiones propiamente empíricas, se destaca la que indica que las funciones interjurisdiccionales en el sector público argentino se asignan en base al “efecto derrame” según se define en las finanzas públicas.<sup>1</sup>

## II. MARCO PARA EL ANALISIS

Una preocupación siempre presente en los economistas dedicados al análisis del sector público es la de evaluar, en función de algún marco de referencia, la forma (destino, origen e importancia

<sup>1</sup> Ver MACÓN (1973, pp. 33 y sig.).

cuali-cuantitativa) en que se gastan u obtienen los dineros del Estado. En esa dirección, el objeto de esta parte de la monografía es realizar una síntesis de algunos enfoques básicos que sirven para la intelección del análisis empírico de la próxima sección.

2.1 Aunque sólo referido al gasto público, el importante documento recopilado por los profesores Haveman y Margolis constituye una buena referencia para el análisis<sup>2</sup>. Así Haveman (1971, *Introduction*) luego de indicar que el tema del gasto público si bien ha estado incluido en el campo de las finanzas, señala que los autores dedicados al tema se han visto más atraídos por las cuestiones impositivas. Específicamente, dice Haveman:

“... La literatura económica que enfoca los asuntos de elección pública, la aplicación de criterios económicos a diferentes alternativas de gastos públicos, y los valores creados o distribuidos por los gastos gubernamentales, ha sido muy limitado tanto en contenido como en su complejidad”.

Entre las diversas razones para esta falta de atención pueden citarse: carencia de acceso a la información relativa a la composición e incidencia de los programas de gastos; la ausencia de apropiación que caracteriza a muchos gastos públicos; la no existencia de precios de los bienes públicos (o, cuando existen, su pobre valor como indicadores); la estructura institucional que rodea las decisiones presupuestarias. Estos, y otros factores, han incidido para un lento desarrollo de la *economía del gasto público*.

A pesar de las dificultades apuntadas, conviene señalar que —debido a los cambios curriculares en muchas escuelas de economía y de administración— ciertas técnicas han comenzado a emplearse. Así el análisis beneficio—costo se aplica a los gastos públicos para el desarrollo de los recursos naturales y en menor medida, para las inversiones en transporte y en recursos humanos.<sup>3</sup>

El tema básico que campea en el análisis económico (o de política económica) es el de la eficiencia. En forma muy general, la eficiencia económica se logra cuando el valor producido por un con-

<sup>2</sup> R. H. HAVEMAN y J. MARGOLIS (1971). En particular véanse “Introduction”, y los capítulos 1, 2, 8 y 22. Dentro de un esquema más amplio puede consultarse M. ABRAMOVITZ *et al.* (1963).

<sup>3</sup> En otros casos, la técnica utilizada ha sido la del análisis costo-efectividad. En particular, es útil cuando no se pueden cuantificar los beneficios de ciertos gastos (v.g., defensa, programas especiales).

junto cualquiera de recursos excede (tanto como sea posible) el valor de los recursos utilizados. Según aconseja el profesor Haveman hay que aislar los efectos favorables ("output" o producción) de los desfavorables ("inputs" o insumos). Hay que observar que la definición es más amplia que la correspondiente al mundo de los negocios: en el caso del gasto público, el importe total (producción e insumos) tiene efectos laterales que no siempre son fáciles de cuantificar.

Superados los problemas de valuación (la economía de mercado es una buena guía), hay que transformar los insumos y productos de un gasto público en *costos* y *beneficios*. A ello se agrega finalmente un aspecto clave en política económica: el establecimiento de un *criterio* para juzgar el valor económico de lo realizado. Un criterio consistente con la maximización del producto nacional es el de *beneficios netos máximos*<sup>4</sup>. Sintéticamente, el criterio expresa que el tamaño o diseño óptimo de un proyecto o programa es aquel para el cual el exceso de beneficios sobre los costos es el mayor posible.

La formulación del análisis beneficio—costo se reduce básicamente a un problema de maximización. Sin embargo, hay que considerar algunas *complicaciones* que el analista que aplica este criterio debe enfrentar al tratar decisiones sobre gasto público. En Haveman (1971, "Introduction") encontramos las siguientes. *Externalidades*, que se consideran consecuencias indirectas laterales (o "efecto derrame") resultantes de una decisión. Ellos pueden causar daños (sin compensación) o ganancias (también sin compensación). *Impactos secundarios*, que son aquellos efectos que una decisión sobre gastos públicos tiene sobre los precios y la demanda de ciertos productos e insumos en la economía, a medida que los que ganan pierden a resultado de un proyecto público cambian sus pautas de gastos debido al aumento (o disminución) de sus ingresos. *Valores actuales*, que se aplica en el análisis beneficio—costo ya que muchos gastos públicos son inversiones de larga duración (a través de valores *descontados*, todos los beneficios y costos futuros se transforman en pesos de valor actual o presente). *Objetivos no eficientistas* como, por ejemplo, el de la equidad o redistribución del ingreso (que se puede lograr en función de quienes se benefician con el gasto público o de quienes lo pagan).

<sup>4</sup> HAVEMAN-MARGOLIS (1971, p. 8).

En definitiva, el desarrollo del análisis económico del gasto público ofrece una alternativa metodológica para su evaluación. De cualquier manera, estas breves reflexiones muestran que el criterio beneficio—costo<sup>5</sup> no es un método automático (el hecho de que el cociente para un proyecto supere la unidad no implica necesariamente que haya que emprenderlo). En otras palabras, al costo de oportunidad que es factible cuantificar hay que adicionar otros imponderables (como los enunciados en el párrafo anterior) para que el análisis sea completo.

2.2 Una segunda referencia para nuestras consideraciones la constituye un excelente estudio del Prof. Macón<sup>6</sup>. En él se hace una detallada exposición sobre el federalismo fiscal y sus objetivos, la forma en cómo se manifiestan las preferencias de los electores (consumidores y contribuyentes), el problema de la descentralización de las decisiones y otros temas relacionados. En lo que sigue se presentan aquellos aspectos que sirven para echar luz al análisis empírico (sección III).

Entre las muchas cuestiones que plantea la existencia de diferentes niveles de actividad pública está la de la naturaleza de los servicios que debe prestar cada nivel de gobierno<sup>7</sup>. La República Argentina tiene una triple jurisdicción: federal, provincial y municipal. A las formalidades de la Constitución y de las leyes, hay que agregar los usos y costumbres que dan su peculiaridad al régimen federal argentino. En cada jurisdicción se toman decisiones, y ellas afectan el funcionamiento de las respectivas economías (nacional, estadual y local). De ahí que Macón (1973, p. 5) defina el federalismo fiscal como "un sector público con descentralización espacial de las decisiones."<sup>8</sup>

Un enfoque normativo del federalismo fiscal procura examinar cómo funciona tal sistema gubernamental, y en qué medida se pueden lograr óptimos en términos de bienestar. Un sistema semejante requiere obviamente establecer objetivos a los que debe tender el sistema (que sirven como guías o normas para medir el grado de

<sup>5</sup> PREST y TURVEY (1965), comporta una referencia básica.

<sup>6</sup> J. MACÓN (1973).

<sup>7</sup> La cuestión, si bien tiene un fuerte matiz político, se mueve también dentro del perfil de la economía pública. Es un aspecto que hace al federalismo fiscal.

<sup>8</sup> Descentralización, es decir, hay independencia (del poder central) en la toma de decisiones a nivel provincial y local.

bienestar). Uno de esos fines es el de igualar el ingreso per cápita de todo el país. Otro objetivo puede consistir en tender a una igualdad de los servicios para todos los habitantes del país.

En el primer caso, el objetivo no constituye una meta *per se* habida cuenta de las muchas dificultades inherentes. Por ejemplo, una desigual distribución de los recursos humanos (talento incluido) y de los recursos físicos puede atentar contra la igualdad del ingreso por persona. Por otro lado, un idéntico nivel del ingreso per cápita no implica necesariamente que haya un mismo nivel de bienestar (v.g., debido al diferente grado de desarrollo regional). Una política que promueve la movilidad de personas y bienes de capital puede ser asequible, al menos dentro de un horizonte temporal razonable, la nivelación del ingreso per cápita.

En lo que hace al segundo objetivo propuesto, igualdad de los servicios por persona, depende del aparato gubernamental, es decir, de su capacidad para receptor las preferencias del público y de la posibilidad real para satisfacerlas. Algunos servicios tienen una demanda fácil de cuantificar —por ejemplo la enseñanza primaria—, pero otros son más complejos de identificar. En tales casos, las peculiaridades regionales y los deseos manifiestos de los entes representativos pueden constituirse en guías para el responsable de las decisiones<sup>9</sup>. Si bien el objetivo es lograr un quantum equivalente de servicios por persona, ello no quiere decir que deban ser los mismos en todas partes. La diversidad, no la uniformidad, de los servicios es precisamente uno de los propósitos de un régimen federal.<sup>10</sup>

Una vez que se han fijado los objetivos, conviene saber si la descentralización de las decisiones en las funciones de un sector público con tres niveles de gobierno es o no eficiente. El hecho de que la producción de bienes públicos, apunta Macón (1973, p. 23), se obtiene *diversificando* los servicios que presta de acuerdo con los requerimientos de los consumidores, hace que el sistema

<sup>9</sup> El Prof. MACÓN (1973, secc. III) hace una rápida síntesis sobre la "manifestación de las preferencias", es decir, la existencia de un método eficiente para optimizar el gasto público en términos de bienestar (esto es, el conjunto de bienes y servicios públicos que la población desea consumir). MACÓN refiere a los mecanismos de decisiones en bienes privados y públicos, a la paradoja de ARROW (inconsistencia de las decisiones colectivas cuando las operaciones son más de dos), a los mecanismos efectivos (en que lo económico se pondera adecuadamente con lo político).

<sup>10</sup> MACÓN (1973, p. 14).

federal descentralizado sea más eficiente (que otro que preste los servicios en forma uniforme). La idea básica estriba en que la independencia de criterios en la toma de decisiones permite prestar los servicios que las jurisdicciones efectivamente necesitan, y es tal diversidad la que asegura la eficiencia.<sup>11</sup>

Una vez que introduce el "efecto derrame" —analizado en este trabajo en la subsección anterior— referido a la transferencia voluntaria o no de beneficios y costos interjurisdiccional (proponiendo algunas soluciones), el Prof. Macón avanza hacia la formulación de un criterio de índole normativo y que consiste en indicar a qué nivel de gobierno debe prestarse cada servicio público. En forma muy genérica, se trata de que los servicios se presten —en principio— al nivel de gobierno inferior, excepto que sean capaces de producir importantes economías de escala, o de transferir derrames de beneficios o costos (siendo estos últimos los más importantes).<sup>12</sup>

En suma, el trabajo analizado en esta parte comporta un esfuerzo de esquematización, proponiendo a la vez un método para aproximar las cuestiones prácticas que plantea el funcionamiento del federalismo fiscal. Más específicamente se busca determinar —acordados los objetivos del sistema federal— a qué nivel gubernamental deben realizarse las actividades propias del sector público sin perder de vista los relevantes atributos de eficiencia y operabilidad.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Aún dentro de otro contexto —el de la economía positiva— TIEBOUT (1956) y MARGOLIS (1961) ofrecen un esquema que recoge los lineamientos señalados (en el ordenamiento de las preferencias que conduce a un sistema eficiente). En la misma dirección, MACÓN discute las "economías de escala" que, con la cooperación de equipos de capital y nuevas técnicas pueden lograrse en la economía pública.

<sup>12</sup> MACÓN (1973, p. 41): La sección final del estudio de JORGE MACÓN es una propuesta más o menos concreta. Se trata de un "cuadro de funciones", como un modo de ilustrar la efectividad de su enfoque normativo. Los cuatro cuadros que se ofrecen muestran una constelación completa de la índole de servicios que presta el sector público argentino. Para el año 1970, se consigna la clasificación funcional de los gastos del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y Tierra del Fuego y de la Municipalidad de Buenos Aires. Un cuarto cuadro presenta idéntica clasificación pero para veinticuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires. A los fines de la ejemplificación, el autor discute los rubros de defensa, seguridad, sanidad, cultura y educación, y bienestar social.

<sup>13</sup> Véase el Apéndice A, "Asignación de funciones en el marco constitucional". Otras consideraciones pueden encontrarse en DR MARCO (1977, sec. II).

### III. ANALISIS EMPIRICO

Aunque las estadísticas no permiten realizar el análisis que se desprende de la sección anterior, las consideraciones que siguen constituyen una primera aproximación de lo que nos habíamos propuesto inicialmente. Con las limitaciones que se hacen en cada caso, nos referimos sucesivamente al análisis beneficio—costo de algunos rubros de la actividad pública; al tamaño óptimo del sector público; a la elasticidad de algunos componentes del gasto estatal; y a la asignación de funciones por jurisdicción.

3.1. El análisis costo—beneficio dentro de este contexto puede ser útil para determinar las distintas prioridades dentro del gasto público. Obviamente, un análisis de este tipo pocas veces puede ser usado como único elemento de juicio para establecer prioridades.

Corresponde primero definir el beneficio. Antes de su evaluación, hay que definir qué se entiende por beneficio. Así puede ser que para un organismo de planificación del gasto público se logre maximizar el beneficio al satisfacerse las *preferencias* de los consumidores; también existe la posibilidad que esta maximización se logre en la medida en que todos los gastos tiendan al logro de un objetivo nacional, fijado políticamente como de “prioridad uno”.

Definido el problema conceptual del beneficio, hay que abordar el problema de la evaluación.<sup>14</sup> Debido a este problema, el análisis aquí tratado tiene mayor eficacia en los proyectos concretos y en los que suministran bienes intermedios; tal es el caso de los proyectos de desarrollo, nacionales o regionales. Cuando se trata de proyectos de tipo general que suministran bienes finales, la evaluación es muy difícil y el análisis se limita en la práctica a estudiar la efectividad del gasto — v.gr., gastos en salud. Otra de las grandes dificultades en este tipo de análisis se refiere al *efecto* del proyecto sobre la economía, ya que puede modificar las bases sobre las que se calculan los costos y los beneficios. Al ponerse en marcha un proyecto, este puede hacer variar la estructura de precios, la distribución del ingreso, etc. Para salvar esta dificultad se pueden definir niveles mínimos de consumo, y tomarlos como puntos de referencia.

Para el análisis costo—beneficio se toman dos servicios de las jurisdicciones federal y provincial, educación y salud; son, a nues-

<sup>14</sup> Se entiende que no hay dificultades en la medición del costo.

tro entender, los de mayor repercusión social a la par que corresponden al tipo de suministro de bienes finales. Se propone medir el costo, tanto en salud como en educación, por el gasto total realizado por jurisdicción. Con respecto al beneficio, en educación tomamos como indicador el número de egresados por nivel y por año o, en su defecto, el número de matriculados por nivel y por año para cada jurisdicción. En salud los indicadores pueden ser: número de camas por habitantes, número de atenciones en consultorios externos, cantidad de casos de enfermedades o dolencias denunciadas, número de vacunados, etc.

En educación se decide utilizar solamente la enseñanza elemental y media (la universitaria no está a cargo de la Provincia), y ella se toma para analizar la jurisdicción provincial. No fue posible emplear el análisis de regresión por la discontinuidad de los datos y por la no coincidencia cronológica —mientras que para la jurisdicción federal la serie es 1961-1967, para la provincia es 1969-76. Sin embargo, es posible realizar algunas apreciaciones para cada una de las jurisdicciones por separado.

Dejando al lector el análisis de la jurisdicción federal, pasamos a la provincial. En educación elemental se puede observar el siguiente comportamiento de las distintas variables: *matriculados*, aunque con oscilaciones, la tendencia es creciente; *docentes*, observa también un comportamiento creciente en todos los años; *egresados*, tiene un comportamiento similar; la variable *gastos* tiene una tendencia indefinida, y esto nos lleva a inferir que el comportamiento de las anteriores variables estaría influido por otros fenómenos no analizados aquí. Algo similar ocurre con educación media, pero aquí el comportamiento de la variable egresados es oscilante aunque creciente (ver cuadros 1 y 2).

En salud, a diferencia del rubro enseñanza, se dispone de datos dispersos y solamente para la jurisdicción federal. Se han restringido los indicadores de beneficio a algunos casos de enfermedades denunciadas y algunas vacunaciones. (De otros ítems se carece de información procesada). Como primera aproximación es importante observar el comportamiento del gasto en términos nominales; observamos tres períodos: primero, una tendencia creciente oscilante hasta 1963; segundo, un período de estabilidad de los años 1964-66; finalmente, se observa una tendencia decreciente. Analizando la participación del gasto en salud sobre el total del gasto público, se observan también tres períodos: primero, uno estable a un nivel del 5 por ciento, años 1959-60; un segundo pe-

Cuadro Nº 1

## Educación Elemental (Primario + Pre-Primario)

Año	ALUMNOS MATRICUL.		DOCENTES		EGRESADOS		GASTOS (miles \$ a 1960)	
	Nación	Provincia	Nación	Provincia	Nación	Provincia	Nación	Provincia
1961	1.108.269		55.004		102.424			
1962	1.075.551		54.971		105.148			
1963	1.075.961		56.399		105.083			
1964	1.094.961		57.842		116.029			
1965	1.121.741		59.409		121.146			
1966	1.140.243	171.024	59.717	8.284	124.671			
1967	1.135.896	171.084	60.316	8.594	125.770			
1968	1.130.645	171.746	59.995	8.699				
1969	1.028.677		54.800				85.430	
1970	1.000.155	175.618	53.454	9.274		18.274	94.204	
1971	1.020.483	178.410	55.598	2.432		19.846	84.995	14.124
1972	1.003.280	176.621	55.235	9.596		21.879	71.973	11.190
1973	1.005.972	197.705	54.795	10.552		23.509	77.070	11.854
1974	1.039.643	196.846	56.961	10.837		26.193	137.202	18.653
1975	1.054.211		62.741				66.345	12.126
1976	1.058.301	195.886	64.051	11.326			71.193	15.830

Fuente: Ver Cuadro Nº 2.

CUADRO Nº 2

*Educación Media*

Año	ALUMNOS MATRIC.		DOCENTES		EGRESADOS		GASTOS (miles \$ a 1960)	
	Nación	Provincia	Nación	Provincia	Nación	Provincia	Nación	Provincia
1961	360.781		53.244		57.368			
1962	368.166		55.399		61.573			
1963	381.309		55.793		66.600			
1964	399.692		56.746		65.783			
1965	405.130		58.352		73.360			
1966	417.072	14.506	59.202	1.925	76.685			
1967	426.044	15.382	60.772	1.953	79.876			
1968	439.232	17.006	61.785	2.106				
1969	451.085		62.435				87.217	
1970	463.971	21.061	62.822	2.184		4.922	92.501	
1971	477.316	22.379	63.347	3.000		4.857	88.635	4.167
1972	500.292	24.521	65.852	3.352		4.661	81.467	3.400
1973	532.024	30.303	68.047	3.565		6.329	85.845	3.413
1974	562.759	29.487	71.764	3.709		7.351	117.001	5.750
1975	574.811		74.655				53.780	4.181
1976	583.353	32.185	77.792	4.384			96.288	

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, Dpto. de Estadística. "Estadísticas de la Educación".

Para Gastos: Presupuestos Nacionales y Provinciales.

riodo también estable a un nivel del 11 por ciento hasta 1966; por último, un período decreciente donde no se observan recuperaciones. Con respecto a la vacunación de viruela, se observan nítidamente las campañas emprendidas, lo que nos indica la discontinuidad en el esfuerzo por combatir este mal. Observando los distintos casos de enfermedades para la serie 1957—73, es obvio que se necesita el aporte de otros fenómenos para explicar sus comportamientos y de allí realizar una correcta evaluación costo beneficio. Sintetizando, con respecto a educación, tanto en los niveles elemental y medio parecería que existe un aumento en los beneficios. Con respecto a salud, la falta de series completas de las variables que miden los beneficios hace que cualquier interpretación sea poco congruente (véase cuadro N° 3).

### 3.2. *Tamaño del sector público*

La determinación del tamaño óptimo del sector público y su evolución a medida que varía el ingreso per cápita es algo que aún no está totalmente establecida. Musgrave <sup>15</sup> nos dice que de acuerdo a lo ocurrido en los últimos 75 años, tanto para estudios de tipo corte transversal como para series del tiempo, la relación entre gasto público y producto nacional bruto ha mostrado una tendencia ascendente. Al mismo tiempo, el ingreso ha mostrado también un considerable ascenso. Pero esto no quiere decir que entre los dos fenómenos exista una relación causal. Así por ejemplo cuando hacemos una regresión para países desarrollados y subdesarrollados relacionando tales fenómenos, esta tiene una alta significación. Pero al realizar una regresión para cada grupo por separado, en ambos casos (países industrializados o no) los resultados no son satisfactorios. Para el caso específico de los países latinoamericanos (en promedio, de bajos ingresos per cápita), la regresión mencionada no indicaría una casualidad entre ingreso por persona y la evolución del tamaño del sector público. Por esta razón no se puede establecer tampoco el tamaño óptimo del sector público.

Para este trabajo se hace un análisis *à la* Musgrave pero tomando la jurisdicción federal y de la Provincia de Córdoba. Para ello se considera como variable explicada ya sea el ingreso fiscal

<sup>15</sup> MUSGRAVE, R. A., "Política del Gasto para el desarrollo", en PORZECANSKI (1977, pp. 235-255).

Cuadro Nº 3

## Datos Sobre Salud (Nivel Federal)

CASOS DE																
Año	Difteria		Encefal. infeccio. aguda		Escarlatina		Fiebre Amaril.		Fiebre Tifoidea		Lepra		Poliomielitis		Rabia	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1957	2.207	11,1	478	2,4	695	3,5			2.294	11,7	455	2,3	760	3,4	13	0,1
1958	2.181	10,8	478	2,4	572	2,9			1.903	9,5	356	1,8	842	4,2	8	0,0
1959	2.446	11,9	491	2,4	542	2,7			1.593	7,8	438	2,1	1.030	5,0	20	0,1
1960	2.852	13,6	502		613				1.924		442		1.097	5,3	13	0,1
1961	3.244	15,4	440	2,1	938	4,4			1.716	8,1	497	2,4	1.197	5,7	22	0,1
1962	1.295	6,1			800	3,7			1.038	4,9	458	2,1	1.082	5,1	40	0,2
1963	3.983	18,4	579	2,7	565	2,6			2.012	9,3	734	3,4	955	4,4	32	0,1
1964	3.118	14,2	648	2,9	766	3,5			1.545	7,0	1.502	6,8	557	2,5	20	0,1
1965	2.293	10,3	875	3,9	584	2,6	2	0,0	1.036	4,6	1.168	5,2	260	1,2	16	0,1
1966							51	0,2	1.416	6,2					10	
1967							1	0,0	1.245	5,4	9.627				12	
1968							—	—	1.061	4,5					31	
1969							—	—	1.142	4,8					2	
1970							—	—	1.356	5,7					11	
1971							—	—	1.369	5,7					2	
1972							—	—	1.094	4,5					1	
1973							—	—							12	

continúa en página siguiente.

Continuación Cuadro Nº 3

Año	CASOS DE						VACUNACION		Egresos Gub. Destinados a Salud en miles de \$ 1960			
	Sífilis		Tifus endémico		Tuberculosis		Fiebre Amaril.	Viruela	Monto total	% del Gasto Pú- blico Nacional	Var. Porc. del Gasto Público Nacional	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)						
1957	4.693	23,8	2	0	19.647	100,2						
1958	4.261	21,2	2	0	16.508	82,6						
1959	5.040	24,7	4	0	17.387	85,5			64.556,9	5,1		
1960	7.310	35,4	—	0	18.865	91,3			71.700,0	5,7	+ 11,1	
1961	4.397	20,9	—	0	19.098	90,9			173.529,4	11,4	+ 142,0	
1962	5.149	24,1			18.000	84,3			161.592,7	11,7	— 6,7	
1963	6.149	28,4	2	0	24.060	110,9			136.343,7	11,0	— 15,6	
1964	6.195	28,1	3	0	21.101	45,8			175.921,9	11,6	+ 29,0	
1965	4.257	19,0	—	—	16.380	73,3			174.229,7	12,6	+ 0,9	
1966	5.710						58.572	3.186.569	177.761,6	10,2	+ 2,0	
1967	7.456						67.555	1.249.904	111.077,6	6,0	— 37,5	
1968	5.719							2.441.629	79.911,6	3,9	— 28,0	
1969	5.011						29.000	323.952	78.059,5	3,7	— 2,3	
1970	5.336							453.468	84.504,0	3,9	+ 8,3	
1971	2.298						101	4.044.357	68.413,8	3,6	— 19,0	
1972	11.030							1.177.133	950.000	58.099,0	3,5	— 15,1
1973	13.991							73	64.189,4	3,1	+ 10,5	

Notas:

(1) Número de Casos.

(2) Tasas por 100.000 habitantes.

Fuente: "América en Cifras". Situación Social: 1965|67|70|72|74. OEA.

como porcentaje del producto bruto o el gasto del gobierno (en la relación para ambas jurisdicciones). Como variables explicativas por su parte se toman el ingreso per cápita federal y provincial, respectivamente; participación del valor agregado por la industria manufacturera en el PNB y en el PPB; y la participación en el valor agregado de la industria manufacturera más construcción en el PNB y en el PPB <sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Las ecuaciones utilizadas para el modelo son:

*Para el Gobierno Federal*

*Con respecto al ingreso fiscal*

$$x_1 = a_1 + a_2 x_2 \quad R^2 = (0,00872) \\ (-0,00296)$$

$$x_1 = a_1 + a_2 x_2 + a_3 x_3 \quad R^2 = (0,26259) \\ (-0,04798) (1,5896)$$

$$x_1 = a_1 + a_2 x_2 + a_4 x_4 \quad R^2 = (0,26006) \\ (-0,03713) (1,278)$$

$x_1$  = ingreso fiscal como % del PNB.

$x_2$  = ingreso per cápita

$x_3$  = Valor Agregado como % del PB de la industria Manufacturera.

$x_4$  = Valor Agregado como % del PB de la Industria Manufacturera más la del Sector Construcción.

*Con respecto al gasto fiscal*

$$x'_1 = a'_1 + a'_2 x_2 \quad R^2 = (0,00101) \\ (0,00071)$$

$$x'_1 = a'_1 + a'_2 x_2 + a'_3 x_3 \quad R^2 = (0,00118) \\ (0,00178) (-0,03433)$$

$$x'_1 = a'_1 + a'_2 x_2 + a'_4 x_4 \quad R^2 = (0,13827) \\ (0,02301) (-0,72729)$$

$x'_1$  = gasto fiscal como % del PNB.

$x_2$  = idem para ingreso fiscal.

$x_3$  = idem para ingreso fiscal.

$x_4$  = idem para ingreso fiscal.

*Para el Gobierno de la Provincia de Córdoba*

*Con respecto al Ingreso Fiscal*

$$w_1 = b_1 + b_2 w_2 \quad R^2 = (0,62531) \\ (0,08587)$$

$$w_1 = b_1 + b_2 w_2 + b_3 w_3 \quad R^2 = (0,62733) \\ (0,08897) (-0,06148)$$

$$w_1 = b_1 + b_2 w_2 + b_4 w_4 \quad R^2 = (0,62536) \\ (0,08651) (-0,01062)$$

$w_1$  = Ingreso fiscal como % del PPB.

$w_2$  = Ingreso per cápita.

$w_3$  = Valor Agregado como % del PPB de la Industria Manufacturera.

$w_4$  = Valor Agregado por  $w_3$  + el agregado por el Sector Construcciones.

*Con respecto al Gasto Fiscal*

$$w'_1 = b'_1 + b'_2 w_2 \quad R^2 = (0,47060) \\ (0,08815)$$

$$w'_1 = b'_1 + b'_2 w_2 + b'_3 w_3 \quad R^2 = (0,50239) \\ (0,10314) (-0,29810)$$

$$w'_1 = b'_1 + b'_2 w_2 + b'_4 w_4 \quad R^2 = (0,48181) \\ (0,09911) (-0,18277)$$

$w'_1$  = gasto fiscal como % del PPB.

$w_2$  = idem para Ingreso Fiscal.

$w_3$  = idem para Ingreso Fiscal.

$w_4$  = idem para Ingreso Fiscal.

*Nota:* Los valores entre paréntesis corresponden a los resultados que arrojaron las regresiones.

Se utilizan datos para ambas jurisdicciones a partir de 1962 y hasta 1977 (Ver cuadro N° 4). El análisis se divide en: a) ingresos fiscales por jurisdicciones y b) gastos fiscales.

a) *Ingresos fiscales*. Al comparar las regresiones de ambas jurisdicciones se observa un comportamiento disímil. Con respecto al gobierno federal, si bien las pruebas de significación son bajas (quitando confiabilidad a las regresiones) notamos que la relación entre el ingreso per cápita y la participación del ingreso fiscal en el PNB es negativa, aunque numéricamente muy baja. Con la introducción de cualesquiera de las otras variables se mejoran los "tests" de significación y las relaciones entre estas nuevas variables y la participación del ingreso fiscal en el PNB son positivas. Pasando al gobierno provincial, las pruebas de significación de las regresiones son de una magnitud aceptable. Aquí la relación entre el ingreso per cápita y la presión fiscal (nuestra variable dependiente), es regular y positiva. Al contrario de lo que ocurre en la jurisdicción federal, al adicionar cualesquiera de las otras variables, los tests de significación no experimentan sustanciales modificaciones y las relaciones continúan siendo negativas.

b) *Gastos fiscales*. Las regresiones muestran un comportamiento similar en ambas jurisdicciones. La relación entre el ingreso per cápita y la presión del gasto fiscal es positiva y baja; mientras que la relación de la presión del gasto fiscal con cada una de las variables restantes es negativa y baja. Las regresiones para la jurisdicción federal presentan "tests" de significación extremadamente bajos, cosa que no ocurre con la provincial.

De este análisis surge que no existe una relación bien definida entre la variación del ingreso per cápita y el tamaño relativo del sector público. Por su parte, la relación entre la participación de los valores agregados y la presión fiscal del ingreso o del gasto, tiene un signo opuesto al que presenta la relación con el ingreso per cápita. Las jurisdicciones consideradas no siempre se comportan de igual forma; generalmente las regresiones son más confiables a nivel de gobierno provincial que federal.

### 3.3 *Elasticidad de los componentes del gasto público*

En la sección anterior vimos que Musgrave<sup>17</sup> estudia la evolución de la participación del sector público en la economía al in-

<sup>17</sup> MUSGRAVE (1977), *op. cit.*

CUADRO Nº 4

Tamaño del Sector Público

Año	PBpc en base a PBIpm a precios de 1960. Datos de población en miles de habit.		Valor Agregado por la Ind. Manufacturera en el PB en porcentajes		Valor Agregado por la Ind. Manufacturera y Construcción en porcentajes		Participación Porcentual de los Ingresos Públicos con respecto al PBIpm		Participación Porcentual del gasto Público con respecto al PBIpm	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1962	458,8	339,5	30,6	20,9	34,3	25,1	12,2	4,5	17,2	4,5
1963	441,3	318,5	30,1	22,0	36,7	25,6	15,9	5,3	16,1	5,4
1964	480,1	329,4	32,5	26,0	35,9	29,8	14,9	5,3	15,9	5,2
1965	516,6	361,6	33,9	25,9	37,1	30,6	16,4	6,0	16,2	—
1966	512,7	360,9	33,9	24,3	37,3	27,1	18,1	6,8	18,5	6,7
1967	519,3	356,8	33,5	25,6	37,2	28,4	21,1	6,5	18,0	6,5
1968	534,1	366,1	34,3	26,8	38,5	30,6	20,6	7,0	17,4	—
1969	572,1	357,4	35,0	28,4	39,6	32,2	19,3	7,8	16,5	7,8
1970	594,6	353,0	35,2	26,3	40,0	29,9	18,9	10,2	16,4	9,0
1971	614,6	369,6	36,8	27,3	41,2	30,9	17,7	8,8	16,9	9,4
1972	625,7	360,4	37,9	28,4	42,4	32,1	16,8	6,9	15,6	9,0
1973	655,0	394,2	37,9	26,2	41,9	30,0	17,5	9,7	17,5	10,8
1974	687,3	403,6	37,8	27,2	42,0	31,4	17,2	11,8	14,3	13,3
1975	668,9	374,2	37,3	23,1	41,2	27,4	12,2	12,1	—	17,0
1976	641,1	395,1	36,7	27,8	40,1	32,3	15,3	9,1	21,8	9,1
1977	592,9	399,0	36,5	28,0	40,2	32,6	14,0	13,3	16,6	9,9

Fuente: (1) B.C.R.A. — (2) Elaboración Propia en base a Datos de: Secretaría de Planeamiento y S.E. de Hacienda y Finanzas de Córdoba.

Notas: (1) Gobierno Federal.  
(2) Gobierno Provincial de Córdoba.

crementarse el ingreso per cápita. Juntamente con este fenómeno se produce una recomposición interna de la magnitud relativa de los distintos rubros del gasto público. La capacidad de respuesta de los rubros del gasto público varía según se va incrementando el producto bruto y esto se puede medir a través de la elasticidad—producto bruto de los rubros del gasto público, según Cyrill Enweze.<sup>18</sup> Las propuestas de este autor son: a) que las elasticidades de los rubros varían con la magnitud del producto bruto para satisfacer las necesidades de los distintos niveles alcanzados; b) para países con alta participación del gasto público en el año base, las elasticidades son bajas; y viceversa.

Nuestro trabajo consiste en el análisis de las elasticidades de los distintos rubros del gasto público para la jurisdicción federal comparada con la provincial. La elasticidad se mide:

$$L_n E = a + b(L_n Y) + u$$

donde

E = categoría del gasto gubernamental.

Y = producto provincial bruto a costo de factores.

Las categorías del gasto público consideradas son: funcionamiento, inversión física total, bienes y obras públicas (las dos últimas desagregadas de la anterior). Se toman valores ejecutados lo que impide contar con datos para el gobierno federal, como era nuestro propósito, para su comparación con el provincial. Al haber tomado series cronológicas de estas características existe la posibilidad de que el término error (u) esté autocorrelacionado con (Y), quitando confiabilidad absoluta al coeficiente (b) (ello se detecta con el estadístico D—W que, además al ser corta la serie de que se dispone acusará tal situación). Los resultados se incluyen en el cuadro N° 5.

Solamente los gastos de funcionamiento permiten un análisis más o menos razonable. Así se observa una alta elasticidad positiva (2,13769); en las restantes categorías del gasto, si bien se observan elasticidades cercanas al valor 2, los "tests" de significación las hacen poco consistentes (esto puede deberse a la provisoriedad de los datos del PPB para los últimos años). Al no poder realizar

<sup>18</sup> C. ENWEZE, "Estructura del Gasto Público en países en desarrollo", en PORZECANSKI (1977, pp. 257-281).

CUADRO Nº 5

*Análisis de la Elasticidad de los Componentes del Gasto Público*

	GASTOS EN FUNCIONAMIENTO (E <sub>1</sub> )	I N V E R S I O N F I S I C A			PPB a c.f. en miles de pesos del año 1960 (Y)
		BIENES (E <sub>2</sub> )	OBRAS PUBLICAS (E <sub>3</sub> )	TOTAL (E <sub>4</sub> )	
62	31.919,0	1.424,3	7.008,2	8.432,5	634.563
63	27.287,3	1.132,6	8.189,8	9.322,4	605.543
64	28.882,0	—.—	—.—	—.—	636.683
65	33.526,6	2.755,3	10.548,5	13.303,8	711.728
66	—.—	—.—	—.—	—.—	720.066
67	38.961,7	—.—	—.—	6.626,1	724.040
68	32.979,9	762,2	6.513,5	7.275,7	753.736
69	48.154,6	1.919,7	3.637,4	5.557,1	747.013
70	—.—	—.—	—.—	—.—	747.943
71	54.964,0	940,0	11.220,0	12.160,0	798.427
72	50.197,0	1.470,0	1.510,0	2.980,0	795.323
73	67.180,0	910,0	13.220,0	14.130,0	884.620
74	82.600,0	1.220,0	20.310,0	21.530,0	919.836
75	96.390,0	1.660,0	22.220,0	23.880,0	866.031*
76	48.240,0	1.440,0	14.330,0	15.470,0	928.099*
77	53.821,4	—.—	30.512,6	—.—	951.212*

Notas:

\* Cifras provisionales.

Fuente: E<sub>1</sub>, E<sub>2</sub>, E<sub>3</sub> y E<sub>4</sub> Contaduría General de la Provincia de Córdoba:  
Balances Anuales (en miles de pesos de 1960), (Y) Secretaría de  
Planeamiento de Córdoba.

la comparación con la jurisdicción federal por las causas mencionadas, dejando abierto el interrogante sobre este tema para posteriores investigaciones.

#### 3.4. *Asignación de funciones por jurisdicción (efecto derrame).*

J. Macón, según se ha señalado, establece como primer objetivo del federalismo fiscal el logro de un óptimo en bienestar que dependerá de las pautas que se tomen para medirlos (distribución de ingreso, igualar servicios en todo el país, etc.) El que este sistema permita brindar servicios de acuerdo a los requerimientos de los consumidores, por medio de la diversificación entre las distintas jurisdicciones, hace que el régimen federal sea más eficiente que otro que preste servicios unificados. Establecidas estas dos pautas, el citado autor formula un criterio de asignación de funciones entre las jurisdicciones basado en el *efecto derrame* de las prestaciones estatales. Así, cuando más amplio sea el efecto derrame, la función corresponderá a la jurisdicción de mayor alcance geográfico, y viceversa. Esto es lo que se intenta corroborar en este apartado. Ello plantea la necesidad de estudiar la participación de las jurisdicciones en los distintos rubros del gasto público —tomamos para ello su clasificación funcional— para una serie de años. Veamos.

Sólo encontramos datos para 1974 para los gobiernos federal y provincial, y para la Municipalidad de Córdoba. Esto nos lleva a replantear el trabajo, haciendo solamente una comparación para ese año, tomado como referencia el ámbito geográfico de la Provincia de Córdoba principalmente, para luego hacer otras comparaciones.

El cuadro N° 6 muestra las relaciones porcentuales obtenidas. A partir de estas, analizamos algunos rubros, haciendo referencia a los subrubros cuando éstos no siguen el comportamiento del ítem principal, o lo hacen con una acentuación muy significativa. Así se tiene que:

*Administración general:* No es tratado por tener un efecto derrame dudoso por no decir nulo.

*Defensa:* El beneficio de este rubro es de alcance nacional, y es imposible su localización por lo cual está íntegramente a cargo de la jurisdicción federal.

CUADRO Nº 6

*Asignación de Funciones*

RUBRO GENERAL Sub—rubro	1	2	3	4	5	6
Administración General	53,7	46,4	83,2	1,5	2,7	55,4
Defensa	7,8	0	0	0	0	0
Seguridad	6,5	9,8	17,3	0	0	95,3
Salud:	8,1	7,4	13,5	14,8	25,1	59,1
Atención Médica	9,0	7,9	13,4	7,7	13,9	55,4
Saneamiento Ambiental	5,3	6,0	16,4	14,0	16,8	83,1
Salud s/discriminat.	1,9	3,8	1,7	0	0	59,0
Agua potable	0	0	0	0	0	0
Cultura y Educación:	6,7	8,1	6,7	0,1	0,2	54,5
Cultura	4,8	8,3	9,7	7,8	8,4	93,0
Educación Elemental	5,4	7,5	13,5	0	0	89,6
Educación Media y Técnica	7,0	11,4	4,9	0	0	48,8
Educación Superior y Universitaria	8,0	5,2	0,6	0	0	6,7
Cultura y Educación s/discrim.	12,2	8,2	3,4	0	0	19,8
Desarrollo de la Economía	5,9	5,1	2,8	4,4	14,7	30,4
Suelo, riego, desagüe y drenaje	8,2	8,2	0	0	0	100
Agric., ganad. y recursos renovables	4,3	5,3	4,1	0	0	54,3
Energía y Combustibles	8,2	0	0	0	0	0
Canteras y Minas	4,2	8,8	6,3	0	0	86,4
Industrias	14,1	17,1	3,1	0	0	18,9
Turismo	1,1	1,6	3,8	11,6	11,6	100
Tte. ferroviario	8,3	2,3	0,1	0	0	2,1

Continúa

Continuación Cuadro N° 6.

Rubro General sub—rubro	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tte. vial	5,6	7,3	6,1	15,5	26,0	59,8
Comunicaciones	2,2	0	0	0	0	0
Comercio y Almacenaje	3,5	0	0	0	0	0
Tte. fluvial	0	0	0	0	0	0
Tte. aéreo	0	0	0	0	0	0
Seguridad y Finanzas	0	0	0	0	0	0
Desarrollo de la Ec. s discrim.	2,7	0,4	0,2	3,7	68,4	5,4
Bienestar Social	3,1	7,2	3,6	4,2	5,4	78,1
Seguridad	0,5	1,5	0,5	0	0	71,3
Trabajo	0,5	0	0	0	0	0
Vivienda	5,2	10,8	7,6	0,4	0,4	85,5
Asistencia Social	6,0	9,3	15,7	6,8	7,0	97,1
Deportes y Recreación	5,1	5,0	1,7	3,2	13,0	24,8
Bienestar Social s/discrim.	4,6	1,1	0,3	4,0	74,8	5,4
Urbanismo	0	0	0	0	0	0
Ciencia Técnica	8,6	0	0	0	0	0

Notas:

- 1º) Gobierno de Córdoba + Federal en Córdoba sobre Federal más Provinciales totales  $\times 100$ .
- 2º) Gastos del Gobierno de Córdoba sobre Gastos totales de las Provincias  $\times 100$ .
- 3º) Gastos del Gobierno de Córdoba sobre Gastos Federales  $\times 100$
- 4º) Gastos de la Municipalidad de Córdoba sobre gastos del Gob. de Cba. + Fed. en Córdoba  $\times 100$ .
- 5º) Gastos de la Municipalidad de Córdoba sobre Gastos del Gobierno de Córdoba  $\times 100$
- 6º) Gastos del Gobierno de Córdoba sobre gastos del Gob. de Cba. + Fed. en Córdoba  $\times 100$ .

Fuente: Elaboración propia en base a datos para el año 1974 de los presupuestos Nacional, Provincial y Municipal de Córdoba capital.

*Seguridad:* Tiene un efecto derrame más restringido que el anterior pero, que trasciende el ámbito local (municipal). Se atiende por la jurisdicción provincial casi en su totalidad dejando el resto al gobierno federal.

*Salud:* Si bien el efecto derrame puede ser considerado en primera instancia como perfectamente localizado, él trasciende del lugar de la prestación al provocar una mayor productividad en la población sana; de ahí que, es compartido por las tres jurisdicciones. En el caso de Córdoba la jurisdicción provincial hace el mayor aporte; la Municipalidad de la capital apoyó a aquélla en casos no generales como accidentes, cubriendo las deficiencias de las dos jurisdicciones anteriores el gobierno federal.

*Cultura y educación:* En este caso encontramos una clara división institucional, encargándose del nivel elemental la provincia, del superior y universitario el federal, y participando ambas jurisdicciones en la enseñanza media y técnica. Es de hacer notar que la Municipalidad de Córdoba tuvo a su cargo escuelas primarias en años anteriores. Esta división no estaría justificada por el efecto derrame sino por razones de índole práctica (v.g., será difícil probar que un título de bachiller tiene un menor efecto derrame que uno de nivel universitario).

*Desarrollo de la economía:* En este rubro se observa, salvo excepciones; que el gobierno federal se hace cargo del mayor peso del gasto. Ello es lógico dada la gran interdependencia que existe dentro de los diversos sectores de un país. Una de las significativas excepciones es turismo, donde el gasto está solventado por la provincia y la municipalidad; esto se vería justificado por el escaso efecto derrame que podría tener este subítem.

*Bienestar social:* Dentro de la provincia de Córdoba el 78 por ciento del gasto de este rubro es solventado por la jurisdicción provincial por lo que parecería que el efecto derrame tendría una localización restringida a la provincia, donde el gobierno federal se limita a apoyar. En lo que hace a la jurisdicción municipal de Córdoba, esta se limitaría a situaciones de emergencia (v.g. catástrofes), salud ambiental, etc. Para el caso de salud ambiental el beneficio social está perfectamente localizado en el punto que se recibe.

*Ciencia y técnica:* No se analiza por la ambigüedad de los porcentajes resultantes.

De todo esto se desprende que una división de funciones por jurisdicciones en nuestro país para el año analizado se ajusta bastante a la propuesta teórica de Macón, salvo el rubro cultura y educación por las razones mencionadas.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

Si bien los resultados que arrojó el análisis de las distintas secciones no nos permiten arribar a colofones sólidos por no ensamblar perfectamente los estudios empíricos con las propuestas teóricas, no deja de ser este un trabajo que abre amplias perspectivas de investigación en el campo de las finanzas públicas interjurisdiccionales dentro de un país.

Se desprende además que en términos generales es posible la aplicación de modelos construidos para comparar comportamientos del sector público entre países, al caso de jurisdicciones dentro de un mismo país. Para la Argentina en particular, si se desea avanzar en el futuro sobre el tema, creemos necesario que deben ser replanteados los modelos usados, teniendo en cuenta las particularidades del país en materia de datos, ya sea en la forma en que se los presenta y su elaboración.

En breve, el análisis beneficio—costo es apenas un intento de lo mucho que puede hacerse en esa dirección; en lo que hace al tamaño óptimo, los ajustes realizados no permiten decir que exista una relación explícita entre cambios en el ingreso per cápita y el tamaño del sector público; por su parte, y relacionado con lo anterior, algunas elasticidades de componentes del gasto estatal son sensibles a cambios unitarios en el ingreso global; y, finalmente, el análisis de las estadísticas presupuestarias para los tres niveles de gobierno (para el año 1974) corroboran la hipótesis de Macón.

#### APENDICE A

##### ASIGNACION DE FUNCIONES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

Desde un punto de vista jurídico las funciones de las distintas jurisdicciones se hallan regladas por la Constitución Nacional (C.N.), la Constitución Provincial (C.P.), y la Ley Orgánica

Municipal (L.O.M.).<sup>19</sup> El artículo 104 de la C.N. da la norma básica que rige las relaciones fiscales: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por los pactos especiales al tiempo de su incorporación". Se desprende entonces que el poder fiscal originario es atribución de las provincias, y la jurisdicción federal sólo lo ejerce por delegación expresa de sus titulares.

De los artículos 67, 86, 100 y 108 de la C.N. surge claramente la capacidad de acción del Gobierno Federal, a través de sus poderes. En términos generales estas son sus atribuciones:

*En materia económica:* dictar leyes de comercio y navegación (108) pagar la deuda interna y externa de la Nación (67), acordar de importación (108), acuñar monedas (108), lanzar empréstitos (108) pagar la deuda interna y externa de la Nación (67), acordar subsidios a las provincias (67), establecer contribuciones directas por tiempo determinado (108), reglamentar el uso y la enajenación de la propiedad nacional y confeccionar el presupuesto de gastos del Gobierno Federal;

*En asuntos internacionales,* es exclusividad de esta jurisdicción. Así le compete celebrar tratados con otras personas del derecho internacional, (108), nombrar embajadores y demás miembros del servicio diplomático (108), recibir agentes extranjeros (108), admitir nuevas órdenes religiosas (108), establecer los límites nacionales (100), y declarar la guerra y concertar la paz (100);

*En lo referido a defensa, seguridad y orden interno,* establecer fuerzas de línea (100), armar buques de guerra (108); dictar leyes de servicio militar, ciudadanía y naturalización (108), autorizar milicias (100), declarar el estado de sitio (100), velar por la seguridad de las fronteras (100), dirimir problemas entre las provincias (108), determinar los límites de las provincias y crear otras nuevas (100), organizar las postas y correos de la nación (86), reglamentar la navegación de los ríos internos (86), dictar los códigos civil, de comercio, penal y de minería (108), legislar sobre los territorios nacionales (100), y formar tribunales que apliquen la ley (86).

<sup>19</sup> Aspectos Suplementarios se incluyen en el Apéndice IV-A de Dr MARCO (1976).

Todo lo que no se menciona entra en la jurisdicción de las provincias. Así la C.P. enumera las siguientes atribuciones de la Provincia en los artículos 83 y 108, que clasificamos de la misma forma que el utilizado para la jurisdicción federal:

*En materia económica:* dictar leyes sobre industria, ferrocarriles, canales, capitales extranjeros, jubilaciones y pensiones, lanzar empréstitos, disponer del uso y enajenación de tierras públicas, crear impuestos y sancionar su presupuesto, dictar leyes de expropiación, y entregar subsidios a las municipalidades (108);

*En lo que hace a asuntos interprovinciales,* firmar tratados con otras provincias;

*En lo referido a seguridad y orden interno,* disponer de fuerza de policía (83), legislar sobre educación (83), partidos políticos (108), crear el registro de estado civil (83), dictar los códigos procesales, velar por el bien común y administrar su patrimonio.<sup>20</sup>

Las funciones de las municipalidades están expresadas en el artículo 149 de la C.P., que clasificamos de la siguiente forma:

*en materia de edificación y tráfico:* trazar el plan y formular el reglamento de edificación, reglamentar el tráfico, abrir calles, plazas y paseos, construir cercas y veredas con cargo a los dueños;

*en materia de economía,* se le asignan funciones en el área de la comercialización, tales como asegurar venta de alimentos y otros artículos de primera necesidad, como asimismo sus condiciones de higiene, establecer el control de pesas y medidas, dictar ordenanzas que reglamenten la prestación de servicios domésticos, asegurar la provisión de energía eléctrica, transporte público, etc.;

*en materia de higiene y salubridad,* disponer de instalaciones propias para la matanza de animales, reglamentar la higiene de las fábricas, casas de comercio, etc., organizar y conservar cementerios, proveer agua corriente, dictar ordenanzas de higiene de los sitios públicos y mantenerla en el municipio, crear hospitales, dispensarios, etc.;

<sup>20</sup> No hay que olvidar que por ser las titulares del poder, las funciones enumeradas para las Provincias tienen carácter ejemplificativo, con las restricciones de la C.N.

*en materia de cultura y bienestar social*, encargarse del alumbrado público, reprimir espectáculos obscenos o contrarios a la moral, fundar escuelas y establecimientos de cultura intelectual y física, acordar permisos a establecimientos de espectáculos, y además dictar sus propios reglamentos internos y crear medios para financiar su presupuesto <sup>21</sup>.

#### REFERENCIAS

- M. Abramovitz et al., *The Allocation of Economic Resources*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1965.
- L. E. Di Marco, *Area Metropolitana versus Argentina*, Buenos Aires: El Coloquio, 1976.
- L. E. Di Marco, *Federalismo económico y finanzas intergubernamentales: un análisis de las estadísticas*, X Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad de Córdoba, Septiembre 1977.
- R. H. Haveman y J. Margolis, *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago: Markhan Publishing Co., 1971.
- J. Macón, *Funciones de los tres niveles de sector público*. (Aportes para un enfoque normativo del federalismo fiscal), Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1973.
- J. Margolis, "The demand for urban public services", en H. S. Perlof y L. Wingo, *Issues in Public Economics*, Baltimore: J. Hopkins Univ. Press, 1968.
- A. C. Porzecanski, (Selección de): *Política Fiscal en América Latina*. México, CEMLA, 1977.
- A. R. Prest y R. Turvey, "Cost-benefit analysis: a survey", *Economic Journal*. Vol. 15, Nº 300, Diciembre 1965.
- C. M. Tiebout, "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. LXIV, oct. 1956.

<sup>21</sup> En esta enunciación se ha tomado también la Ley Orgánica de la Municipalidad de Córdoba, para especificar con mayor detalle algunas funciones.