

# EL SECTOR PÚBLICO A FINALES DEL SIGLO

**Julio Segura**

*Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico  
Universidad Complutense de Madrid*

El objetivo de este trabajo es ofrecer una panorámica divulgadora de cómo ha evolucionado en las últimas décadas la visión que los economistas tienen del sector público. En el primer epígrafe se formulan los fundamentos analíticos que demuestran la imposibilidad de un mundo de óptimos paretianos (OP), y se analizan las características del Estado como organización alternativa al mercado. Los restantes epígrafes se dedican a describir cómo se han visto modificados los objetivos e instrumentos utilizados por el sector público en las tres áreas tradicionales de intervención: las políticas de estabilización (epígrafe 2), las de asignación de recursos (epígrafe 3), y las redistributivas (epígrafe 4). El artículo termina con un breve apartado de conclusiones.

## 1. LOS FUNDAMENTOS ANALÍTICOS

Si no existiera poder de mercado, la información relevante para la toma de decisiones de los agentes fuera perfecta, se transmitiera íntegramente vía precios, y hubiera mercados para todos los bienes, períodos de tiempo y estados de la naturaleza, los mercados, libres de toda injerencia, asignarían eficientemente los recursos. Estaríamos en el mundo ideal de los OP, de primer orden. Este resultado es lo que en la literatura económica se conoce con el nombre de *primer teorema clásico del bienestar*.

En estas condiciones, además, el siempre complejo problema de la equidad tendría una fácil solución: bastaría con que el Gobierno determinara cuál es la distribución de la renta que considera deseable y la instrumentara mediante transferencias de tanto alzado entre los ciudadanos, dejando que los mercados alcanzaran la nueva asignación - igualmente OP - que correspondiera a dicha distribución. Este resultado es el *segundo teorema clásico del bienestar*.

La realidad es, sin embargo, más compleja. Desde la perspectiva de la eficiencia (el primer teorema), porque existen poder de mercado, fallos de mercado, la estructura de mercados es siempre incompleta y los costes de transacción son con frecuencia relevantes. En todos estos casos *el mercado pierde su única propiedad económicamente relevante: la eficiencia*.

La posibilidad de ejercicio de poder de mercado se ha visto muy reforzada por los procesos de concentración y por las innovaciones tecnológicas en las áreas de telecomunicaciones e información; los fallos de mercado derivados de la presencia de efectos externos y de las deficiencias informativas están afectando a muchos mercados; y por razones tanto legales como institucionales así como por la imposibilidad de conocer la probabilidad de muchos estados de la naturaleza, la estructura de mercados es siempre incompleta. Además, en mercados muy relevantes (v.gr: sanidad) los costes de transacción son muy elevados.

Pero tampoco la redistribución neutral respecto a la eficiencia es posible (segundo teorema). Las transferencias de tanto alzado no suelen poder instrumentarse por razones legales (posible calificación expropiatoria). Si se aplican es sobre información cierta pero poco relevante (v.gr: la edad), o sobre información indirecta (v.gr: aproximar el esfuerzo y la productividad por los ingresos), en cuyo caso son manipulables por los individuos. Y si la redistribución no se instrumenta mediante transferencias de tanto alzado, cualquier otro procedimiento implica distorsiones en términos de eficiencia, de forma que *no es posible separar las decisiones relativas a la eficiencia de las redistributivas*. Existe una relación de sustituibilidad entre eficiencia y equidad, y el punto de equilibrio entre ambas -sea cual sea- no es determinable por mecanismos de mercado.

En resumen, existe una base incuestionable para afirmar que es imposible un mundo de OP y que, por tanto, la existencia de

un sector público es necesaria para lograr un funcionamiento no ya equitativo, sino eficiente de nuestras economías.

La conclusión de que resulta inevitable un mundo mixto de Estado-mercado, de óptimos de segundo orden, es valiosa, y su demostración analítica relevante, pero esto no resuelve el problema de determinar cuál es el área de actuación idónea de cada institución.

Las razones a favor de la existencia de un sector público económico han cambiado sensiblemente en las últimas décadas. Hasta mediados de los años 70, se aducían tres razones fundamentales: el equilibrio entre eficiencia (sector privado) y equidad (sector público); la existencia de bienes públicos; y la necesidad de un tamaño mínimo del sector público para realizar políticas de estabilización efectivas y otras actividades.

Sin embargo estas razones han devenido en poco relevantes. Es cierto que el equilibrio entre eficiencia y equidad requiere la existencia de un sector público, y que el mercado no es sensible a cuál sea la distribución de la renta. Pero también lo es que la teoría de la elección pública nos ha enseñado que identificar equidad con sector público es una simplificación, porque el sector público persigue en parte objetivos propios, endógenos, que incluso pueden llegar a operar en la dirección opuesta a la equidad. Y el sector privado persigue el beneficio que, salvo condiciones estrictamente competitivas, no es sinónimo de eficiencia.

También es cierto que existen bienes públicos, pero los de carácter puro son muy escasos. La mayor parte de los bienes financiados y parcialmente provistos por el sector público son de tipo mixto (v.gr: educación, sanidad, autopistas, algunos servicios), de forma que aun en el caso de que su financiación no se cuestionara, su provisión excluyente por parte del sector público es mucho más discutible.

Por último, es cierto que ningún economista competente defiende la existencia de un sector público mínimo limitado a la oferta de bienes públicos puros (defensa, administración de justicia y representación exterior), pero no lo es menos que lo relevante del sector público no es su tamaño, sino qué hace y cómo lo hace.

Las justificaciones actuales más solventes del sector público provienen del análisis del mismo como *organización*. Desde este

punto de vista, el Estado presenta tres características que lo diferencian sustancialmente de la otra organización que asigna recursos, el mercado. La primera, la *universalidad* o pertenencia obligatoria, negociada mediante acuerdos políticos. La segunda, su poder de *compulsión* o capacidad de obligar y prohibir. Por último, su *gestión* por un Gobierno surgido de un proceso electoral periódico.

Estas tres características implican que entre dos instituciones tan distintas como sector público y mercado, es imposible que una de ellas pueda hacer todo mejor -ó peor- que la otra y, además señalan como fundamentación más sólida del sector público económico *aquellas actividades para las que la universalidad y la compulsión presentan ventajas*. En lo esencial éstas son:

(1.<sup>a</sup>) La *corrección de fallos de mercado* por información privada relevante o monopolio, donde el sector público puede mitigar los problemas de selección adversa y riesgo moral, así como reducir los costes de transacción; o limitar las pérdidas de eficiencia derivadas del poder de mercado.

(2.<sup>a</sup>) La *redistribución de la renta* que es un bien público, por lo que su oferta privada -la beneficencia- es ineficiente por defecto.

(3.<sup>a</sup>) La *garantía de acceso* de los ciudadanos a los *bienes preferentes*, que en nuestras economías cabe identificar con la salud, la educación y la vivienda fundamentalmente.

Pero es preciso señalar también que esas características privativas del sector público -la universalidad, la compulsión y el gobierno emanado de un proceso electoral- implican limitaciones a la acción pública: la imposibilidad de ofrecer compromisos exigibles, y por tanto creíbles, más allá del período de legislatura; la limitación que supone que la compulsión se articule mediante acuerdos políticos; los límites a la equidad que puede implicar el proceso de captura de rentas por parte de los regulados; y la inadecuada estructura de incentivos de la Administración Pública.

Sobre la base de este telegáfico recorrido analítico, ¿cómo han variado las políticas públicas en estas últimas décadas?. Trataré de contestar esta pregunta siguiendo el esquema hacendista clásico de distinguir entre políticas de estabilización, de asignación de recursos y de redistribución de la renta.

## 2. LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

Al término de la II Guerra Mundial, las ideas predominantes en el mundo económico eran las keynesianas. Existía un exceso importante de recursos ociosos, era preciso reconstruir economías muy poderosas seriamente dañadas por la conflagración y, en consecuencia, había un amplio campo para las políticas de demanda. Al mismo tiempo, las instituciones financieras internacionales diseñadas tras la guerra, en particular el FMI, aseguraban el control de la liquidez mundial, dependiente de las reservas oro y de los dólares en manos de no residentes, muy escasos por el superavit de la balanza de pagos estadounidense.

Por lo que respecta a la macroeconomía de la época la estabilidad mostrada por la demanda de consumo, validaba la capacidad de las autoridades económicas para predecir con precisión el efecto de posibles medidas de política económica y ponía en el centro de las mismas la política de gasto público, motor del crecimiento, la financiación mayoritaria presupuestaria mediante impuestos directos con tipos impositivos crecientes, y cierta despreocupación por los déficit públicos.

Todos los economistas sabían que, en este marco de política económica, la inflación podía alcanzar valores apreciables, pero existía una relación de sustituibilidad entre inflación y paro - la famosa curva de Phillips, de forma tal que, dentro de límites razonables, al precio de una cierta tasa de inflación se podía obtener un mayor crecimiento real y una disminución de la tasa de paro.

En contra de las simplificaciones interesadas y los maniqueísmos de quienes hablan con la lucidez de hacerlo cuatro décadas más tarde en un contexto distinto, lo cierto es que el sistema funcionó de forma muy satisfactoria hasta entrada la década de los años 70, es decir, más de un cuarto de siglo. En ese periodo la tasa de crecimiento real de las economías occidentales fue muy elevada y la expansión del comercio mundial espectacular, produciéndose un proceso de convergencia real entre las economías de la OCDE, y entre estas y las más atrasadas, que ha invertido su signo en las tres últimas décadas del siglo. Además, se crearon sistemas de infraestructuras públicas muy potentes que implicaron aumentos de productividad generalizados. Y también se consolidaron sistemas de protección social que limitaron el ámbito de la pobreza, generalizaron el

acceso de los ciudadanos a la salud y la educación -mejorando con ello también su productividad-, y favorecieron la igualdad de oportunidades.

¿Qué sucedió a partir de comienzos de la década de los años 70? Yo destacaría tres fenómenos distintos que se superpusieron - y posiblemente se autoalimentaron.

El primero, la pérdida de la disciplina financiera internacional derivada de la erosión relativa de liderazgo económico de los EEUU. El desequilibrio creciente de las cuentas exteriores estadounidenses, iniciado con los déficit por cuenta de capital, ampliado por los gastos bélicos - provocados sobre todo por la guerra del Vietnam- y finalmente disparado por el propio déficit comercial, hizo que los dólares en manos de no residentes pasasen de ser escasos a ser abundantes. Se perdió la relación fija oro- dólar, y la liquidez internacional comenzó a crecer a ritmos altos y, sobre todo, no controlables.

El segundo, las crisis de precios del crudo iniciadas en 1973, que constituyeron el primer shock de oferta generalizado sufrido por las economías avanzadas. Una perturbación que sólo podían absorber con rapidez mercados muy flexibles dada la magnitud del cambio en los precios relativos, y que implicaba fuertes redistribuciones de la renta y pérdidas de riqueza real para los países no productores de crudo, afectando de forma asimétrica a los mismos.

Por último, la acumulación de rigideces y la perturbación del sistema de incentivos de las economías avanzadas derivadas del desarrollo del sector público en las décadas precedentes. En lo esencial: resistencia a los sistemas fiscales excesivamente progresivos (la bautizada como revuelta fiscal de los 70's); efectos de rebose derivados del crecimiento de los déficit públicos en situaciones de crisis de oferta; partidas del gasto público con una dinámica incrementalista autónoma; e inadecuación de los instrumentos de política económica a la nueva realidad.

Todo este cúmulo de circunstancias provocó una debilidad sostenida en las economías desarrolladas y llevó a plantearse la necesidad de reformar el enfoque dominante de las políticas de estabilización, en una línea apuntada una década atrás por la teoría económica (las expectativas racionales [ER]), y por la evidencia acumulada sobre la eficacia y los efectos reales de la

política monetaria discrecional aplicada hasta la fecha por los gobiernos nacionales.

La idea central de la hipótesis de ER puede resumirse en pocas palabras: los modelos macroeconómicos que utilizan los Gobiernos para calcular los efectos de una medida de política económica están estimados con la información sobre el comportamiento de consumidores y empresas en períodos anteriores a la toma de dicha medida. Cuando ésta se aplique, el conjunto de información a disposición de los agentes económicos variara, y será más completo, de forma que cabe esperar que alteren sus comportamientos. Por tanto, los cálculos de los efectos de medidas con estos modelos resultan menos precisos de lo deseable. Además, si los agentes van acumulando la información contenida en las sucesivas decisiones de política económica, tendrán cada vez mayor capacidad para adelantar dichas decisiones, y cubrirse anticipadamente de sus efectos, de forma que la capacidad de los Gobiernos para "sorprender" a los agentes será cada vez menor.

La evidencia acumulada sobre la política monetaria iba en la dirección de señalar que la demanda de liquidez -de dinero en sentido amplio- era una función estable de los tipos de rendimiento de los activos, y del nivel de renta y riqueza de la economía.

Todo esto tuvo implicaciones relevantes que, al calor de las crisis de la década de los años 70, llegaron a formularse en una *versión extrema* que puede sintetizarse en tres puntos.

En primer lugar, no existe sustituibilidad alguna entre inflación y paro: la curva de Phillips es rígida al nivel de la tasa de paro bautizada de "natural" es decir, de la mínima permitida por las fuerzas reales de la economía.

En segundo lugar, los shocks derivados de una política monetaria expansiva de demanda son anticipados por los agentes, de forma que sus efectos reales son nulos. La única forma de que los agentes no anticipen estas perturbaciones es mediante una política monetaria aleatoria, que nadie en su sano juicio puede defender. La inflación es un fenómeno puramente monetario.

En tercer lugar, las autoridades económicas tienen un conocimiento deficiente de los posibles efectos de sus decisiones, e ignoran los canales a través de los cuales se transmiten las modificaciones de las variables bajo su control - ingreso y gasto

público, su composición, la liquidez del sistema- a las variables objetivo finales: empleo y renta.

La conclusión de todo esto es clara: *puesto que las políticas de demanda son de efecto dudoso y desestabilizador y crean distorsiones, el único objetivo de las políticas macroeconómicas debe ser crear unas condiciones de estabilidad que favorezcan el crecimiento sostenido de la economía.* Lo que implicaba insistir en las llamadas *políticas de oferta*, liberalizando y favoreciendo la competitividad de los mercados, y respecto a las políticas monetaria y fiscal:

(1.º) Que la *política monetaria* debía someterse a reglas estrictas y abandonar toda discrecionalidad: la regla de oro era que el aumento de la liquidez del sistema fuera la resultante de agregar la tasa de crecimiento esperada del PIB y la tasa de inflación compatible con el mismo.

(2.º) Que la *política fiscal* debía ser especialmente aversa a los déficit públicos, de forma que el ideal sería, como mínimo, que a lo largo de un ciclo completo de actividad y por media, hubiera equilibrio presupuestario.

Estos dos principios -el monetario aplicado en la práctica por los bancos centrales, el fiscal incumplido con generosidad por los Gobiernos- protagonizaron el cambio sustancial de la política de estabilización en las décadas de los años 70 y 80.

La tendencia a la consolidación presupuestaria ha seguido siendo una constante de la política económica de los países avanzados en la década de los años 90. Buen ejemplo de ello es la restricción del 3% impuesta por la Unión Económica y Monetaria (UEM). Incluso se han llegado a proponer medidas que no se han plasmado - en mi opinión afortunadamente- en legislación concreta, tales como la elevación a rango de norma constitucional del déficit nulo, o la creación de Comisiones de Deuda Pública independientes del Ejecutivo que limiten anualmente el endeudamiento global de los Estados.

La política monetaria, sin embargo, ha sufrido cambios importantes en su definición y funcionamiento. Por una parte, se ha aceptado -con la notable excepción de los EEUU- que el objetivo único de la política monetaria es la estabilidad de precios, y todos los Bancos Centrales de la UEM han adquirido estatuto de autonomía respecto a los Gobiernos. Por otra parte, la idea domi-

nante en las dos décadas precedentes de que la política monetaria debería seguir una regla estricta se ha flexibilizado, aceptándose que los Bancos Centrales deben regirse por una *discrecionalidad reglada* equidistante entre la discrecionalidad total de las décadas de los años 50 y 60 y la regla estricta de los 70 y 80. La razón para ello es que el proceso acelerado de innovación financiera y desintermediación ha conducido a la aparición de una amplia gama de nuevos activos financieros sustitutos muy cercanos del dinero, de forma tal que no existe un agregado monetario controlable por las autoridades nacionales que mantenga una relación estable con el nivel de actividad real. En estas condiciones, no tiene sentido instrumentar la política monetaria a través de un objetivo intermedio - la masa monetaria -, porque ni su cuantía ni su composición son controlables. Además, una regla rígida, limita las posibilidades de reaccionar ante cambios imprevistos y frecuentes en mercados muy flexibles.

Todo este cambio no es sino consecuencia del reconocimiento de que la versión extrema de la hipótesis de ER - la ineficacia de la política monetaria - sólo es cierta en un mundo hipotético sin rigideces reales. Con precios rígidos en algunos mercados, que son inevitables, la política monetaria tiene efectos reales persistentes. Otra cosa es que sean mejor o peor predecibles y se sepa en mayor o menor medida por que canales de transmisión operan.

### 3. LAS POLÍTICAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Las ideas centrales sobre las que ha pivotado el cambio en los objetivos y en la instrumentación de este tipo de políticas se puede resumir con facilidad.

(1.<sup>a</sup>) El sector público debe tratar de mejorar el funcionamiento de los mercados en coherencia con el objetivo básico señalado para la política de estabilización. Este es el núcleo de las *políticas de oferta*.

(2.<sup>a</sup>) La intervención pública, sobre todo la extrapresupuestaria, ha prestado en el pasado una atención insuficiente al problema de la *generación de incentivos incompatibles con el buen funcionamiento de los mercados*.

(3.<sup>a</sup>) El sector público ha sido en general optimista respecto a su capacidad para corregir cualesquiera fallos de mercado,

minimizando los *problemas derivados de la dificultad de acceso a la información* que, con frecuencia, aquejan al sector público.

(4.<sup>a</sup>) Es preciso diferenciar entre los aspectos de *financiación pública* de una actividad y la *provisión pública* de la misma.

Y el corolario lógico de todo esto es que resulta necesario revisar las políticas públicas de asignación de recursos en un marco de mercados más liberalizados; muchos de ellos de ámbito mundial, y casi todos supraestatales; en que las autoridades nacionales tienen escasa capacidad para tomar decisiones autónomas al margen de aquellos.

Comentaré, dado el número y heterogeneidad de los temas, la aplicación de las cuatro ideas formuladas a tres cuestiones que han polarizado el debate de las dos últimas décadas tanto en el ámbito económico como en el político. En primer lugar, el tema de la provisión de bienes y, en particular, de la empresa pública; en segundo lugar los cambios en la política regulatoria; y, por último, la política de defensa de la competencia.

Los argumentos que se esgrimieron en las décadas de los años 50 y 60 para justificar la existencia de *empresas públicas* -máxime *industriales*- han dejado de tener validez. La protección de la industria naciente, la sustitución de importaciones, y menos aun la utilización de empresas públicas como instrumento de políticas de empleo o de equilibrio territorial, no son sostenibles hoy día. Solo la existencia de monopolios naturales -cada vez más escasos- constituye un argumento aceptable. Pero incluso en este caso, los objetivos admisibles que persigue la propiedad pública pueden alcanzarse, como veremos enseguida, con instrumentos más económicos y eficaces.

También existe un acuerdo razonable en que, aparte de problemas de gestión y organización o de teoría de la agencia, derivados del tamaño y de la separación entre propiedad y control, que afectan por igual a empresas privadas y públicas grandes, estas últimas presentan el problema crucial de *la escasa sensibilidad del propietario a la rentabilidad del capital invertido*, mitigable con un esquema de propiedad mixta, pero insoluble en la práctica si el propietario público participa en la gestión, y no sólo en la propiedad.

En consecuencia, el proceso de privatización seguido con mayor o menor intensidad en las dos últimas décadas en las

economías europeas se encuentra justificado en sus principios. Obsérvese además, que para obtener esta conclusión no es preciso recurrir a argumentos de carácter ideológico como el llamado accionariado social, ni pseudofinancieros, como el uso de los ingresos provenientes de la privatización para reducir el endeudamiento público o el déficit. Sin embargo, como sucede siempre, los resultados prácticos del proceso son más heterogéneos y opinables (desde el éxito sin ambages de British Airway hasta los problemas de Power Gen por poner ejemplos británicos).

Existe no obstante un punto abierto a controversia: la conveniencia o no de que el Estado siga manteniendo una cierta vinculación o control sobre la empresa privatizada, bien vía acción de oro, bien participación mínima (del 5 ó 10% del capital). Existen buenas razones para defender dicho vínculo, pero en ese caso parece mejor optar por una participación muy moderada, con renuncia expresa a la gestión, que una acción de oro, siempre arbitraria aunque su utilización esté tasada legalmente.

Por tanto, la provisión de bienes y servicios industriales parece que ha desaparecido de la panoplia de instrumentos de las políticas públicas de asignación de recursos. No sin embargo la provisión de servicios de salud y educativos, y algunos otros servicios tasados, aunque en estos casos, los modelos de provisión mixta parecen más deseables que los de provisión pública o privada puras.

He comenzado la discusión de las políticas públicas de asignación de recursos con el caso de la empresa pública porque ello me permite ligar, sin solución de continuidad, con el tema de la *política regulatoria*.

Hemos oído con alguna frecuencia en estos últimos años defender como panacea general y síntesis de las políticas de oferta la receta "liberalizar, privatizar y desregular". Aceptando, con matices que no es esta ocasión de discutir porque dependen de cada caso concreto, que son mejores los mercados liberalizados que los intervenidos y las empresas privadas que las públicas, es sin embargo imposible defender con solvencia que tras liberalizar un mercado y privatizar su oferta, haya que desregular. Por el contrario, la experiencia demuestra que hay que regular más, aunque mejor.

¿A qué se debe esto?. A una razón muy simple: si se privatiza un monopolio público -piénsese en telecomunicaciones, compañías aéreas o electricidad-, la estructura productiva del sector privatizado seguirá teniendo fuertes componentes monopolísticos, de forma que la mera desregulación conduce a que el resultado de la privatización sea transferir rentas de un monopolio público a manos privadas, y mantener las ineficiencias que caracterizan el monopolio. Que una empresa privada que opera en un marco limitadamente competitivo no ejerza poder de mercado, garantice el suministro, calidad y seguridad del servicio y tarifa única, exige regulación. Y casi todas las empresas de servicios públicos privatizadas actúan en contextos débilmente competitivos. Por poner sólo dos ejemplos: las aerolíneas europeas operan en un mundo con fuertes restricciones de capacidad aeroportuaria y ventajas de las antiguas compañías de bandera en los aeropuertos nacionales; la competencia en las telecomunicaciones depende crucialmente de la propiedad y capacidad de acceso a las redes preexistentes.

Pero quizá sea aun más determinante el ejemplo del sistema financiero, la actividad más liberalizada y globalizada del planeta, donde el imperio de los mercados es total. La liberalización y los avances en la tecnología de la comunicación permitieron hace dos décadas que los mercados de capitales se convirtieran en mundiales y que las transacciones se pudieran realizar en tiempo real y en cuantías antes inimaginables. Todo el mundo saludó esta evolución como positiva al ser un elemento que permitiría una mayor eficiencia de los sistemas financieros. En efecto, este proceso trajo consigo la aparición de nuevos activos financieros que permitieron a las empresas acceder a formas de financiación más ajustadas a sus necesidades y mejoraron la cobertura de riesgos. Junto a estos aspectos muy positivos, los movimientos de capital a corto plazo de carácter especulativo adquirieron una cuantía y volatilidad incontrolables por las autoridades nacionales.

Las propuestas que se hicieron en aquellos años para tratar de paliar estos efectos negativos fueron tildadas de intervencionistas, y se sostuvo con fuerza la idea de que no debían limitarse de fonna alguna los movimientos de capital. Hoy día, sin embargo, tras varios episodios que han puesto de manifiesto los riesgos sistémicos potenciales de algunos comportamientos y la dificultad de valorar adecuadamente los riesgos de las institu-

ciones financieras, se empiezan a discutir en organismos internacionales instrumentos para regular los movimientos de capital a corto plazo desestabilizadores, y la búsqueda de una supervisión y regulación financieras de carácter supranacional es activa en los foros internacionales. Lo que ha dado en llamarse un proceso de re-regulación financiera.

Esta importancia acrecentada de la regulación ha traído consigo, además, cambios importantes en su institucionalización, con una tendencia clara hacia la creación de Comisiones Reguladoras independientes de los Gobiernos. La independencia es variable entre países (ejemplos extremos comunitarios: Reino Unido y España), porque los Gobiernos no suelen aceptar sin resistencias la pérdida de competencias. Pero la línea más defendible va en la dirección de que los miembros de las comisiones reguladoras lo sean por períodos muy largos no renovables, el obligado cumplimiento de sus decisiones (con recurso ante los Tribunales Ordinarios, pero no ante la Administración Pública) y, posiblemente, su nombramiento parlamentario.

En consecuencia, por razones tanto teóricas como empíricas la tendencia que se está produciendo en la práctica, es hacia una *reducción drástica de los sectores públicos empresariales y una ampliación del ámbito de las políticas de regulación independientes del poder ejecutivo.*

Por último, el proceso de concentración económica que se está dando en todo el mundo y en todos los sectores, ha aumentado considerablemente el poder de mercado de muchas empresas, facilitando los comportamientos colusivos y el ejercicio de poder de mercado. Y en estas condiciones, las potenciales ganancias de eficiencia no se transmiten a la sociedad, sino que cristalizan en rentas privadas de los propietarios.

La anterior gran ola de fusiones que vivió la economía occidental, en la segunda mitad del s.XIX, dio lugar a que personajes tan poco proclives a la intervención económica como los senadores estadounidenses, alumbraran la Ley Sherman (1890), al considerar no sólo que los comportamientos anticompetitivos eran contrarios a la eficiencia, sino que un exceso de concentración del poder económico podía resultar incompatible con la democracia.

Dada la creciente importancia de los mercados como mecanismo de asignación, *la política de defensa de la competencia*

*ha pasado a ser fundamental en todas las economías avanzadas. Política mucho más difícil de instrumentar y valorar hoy que hace dos décadas, porque frente a las decisiones basadas en simples medidas de la concentración -el índice de Herfindhal por ejemplo-, es preciso ahora analizar las estrategias seguidas por las empresas, las características de la demanda, el ámbito relevante del mercado, las barreras a la entrada y a la salida en el sector, el papel de la competencia potencial, y un largo etcétera.*

*En resumen, las políticas públicas de asignación de recursos han sufrido un cambio muy significativo al perder toda relevancia la intervención directa del Estado en el ámbito productivo y ganar en importancia las políticas de regulación y defensa de la competencia. Estas últimas presentan características distintas a las de hace veinte años, en el sentido de ser más sensibles a los incentivos que generan, a la no creación de condiciones discriminatorias y a la motivación real del comportamiento de los agentes.*

#### 4. LAS POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Discutiré los cambios experimentados por las políticas redistributivas distinguiendo entre los ingresos y los gastos públicos.

Desde la perspectiva de los *ingresos*, cabe resumir diciendo que la tensión entre eficiencia y equidad, claramente escorada a favor de una cierta concepción de la equidad hasta la década de los años 80, ha sufrido un doble vuelco significativo. Por una parte se ha cuestionado el carácter redistribuidor efectivo de la fiscalidad tradicional; por otra parte, han ganado peso relativo las consideraciones de eficiencia.

Las ideas tradicionales sobre la equidad en la imposición pueden resumirse en dos: los impuestos directos son más equitativos que los indirectos, y el gravamen de la renta y riqueza individuales debe ser fuertemente progresivo. La conjunción de estas dos ideas condujo a una mayor participación relativa en los ingresos públicos de los impuestos directos y a escalas de gravamen con muchos tipos marginales y crecientes.

La tendencia de las reformas implementadas desde 1980 ha ido en la dirección de lo que los hacendistas denominan *modelo extensivo* que en lo esencial cabe sintetizar en tres principios: mayor peso relativo de los criterios de eficiencia; recuperación

de la equidad horizontal y menor relevancia de la equidad vertical; y simplificación administrativa.

Principios cuya plasmación práctica ha sido la reducción en el número de tramos del impuesto sobre la renta (por media en la OCDE 1980-96 se ha pasado de 13 a 5); las reducciones de los tipos marginales máximos (reducción media en la OCDE 1980-96 del 60 al 49%); la reducción de tratamientos preferenciales e incentivos fiscales; la ampliación de las bases imponibles y una potenciación del IVA que han permitido que todas estas modificaciones no afectaran al porcentaje de los ingresos tributarios respecto al PIB (media de la OCDE 1980-96, un aumento de 3,8 puntos porcentuales).

Ha habido en este período experiencias más extremas que, dentro del modelo comentado, han dualizado en mayor medida la estructura impositiva (Suecia y Noruega), e incluso existen propuestas que se encuentran en fase de estudio más bien académico, aunque su aplicación se aprecia como imposible, tales como el *flat tax* o el *USA tax*.

Estas reformas han simplificado la tributación, han mejorado la igualdad de trato entre iguales y han reducido los efectos distorsionadores de todo sistema fiscal. Pero también han disminuido la diferencia relativa de trato entre distintos niveles de renta, aunque menos de lo que se deriva de la simple inspección de las escalas habida cuenta de la ampliación de bases y del mayor grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Siendo esto así, es claro que el *peso de la tarea redistribuidora ha de desplazarse a la esfera del gasto público*. Y aquí la discusión se centra en los cuatro grupos de programas de gasto que tienen componentes redistributivos y que pertenecen al núcleo del Estado del Bienestar: los programas de renta mínima o lucha contra la pobreza (pensiones mínimas, no contributivas, salarios de inserción social, subsidio de desempleo, etc.) que son redistribuciones en lo esencial intrageneracionales; los sistemas públicos de pensiones (con cierto componente intergeneracional); la financiación de educación y sanidad universales; y el seguro de desempleo "contributivo".

Me limitaré a sintetizar las ideas, advirtiendo que en este tema, el análisis económico permite defender posiciones más dispares que en las políticas de estabilización y asignación. Ello

no es debido a insuficiencias del análisis, sino al hecho de que el propio concepto de equidad o justicia es opinable. Por ejemplo, puede opinarse tanto que una distribución es más justa cuanto menor es la dispersión de los ingresos familiares, o cuanto mejor tratado esté el individuo en peor situación de la sociedad, con independencia de la dispersión de la renta.

Los problemas derivados del desarrollo de los sistemas de protección social europeos señalados con más frecuencia, han sido los siguientes: protección desigual; redistribución mayoritaria entre clases medias; generación de incentivos negativos sobre el empleo; dinámica del gasto en algunos programas; y ciertos problemas de gestión pública.

Los problemas de *protección desigual* se derivan del hecho de que, con frecuencia, la percepción de transferencias públicas depende de la previa participación del beneficiario en el mercado de trabajo. Así puede suceder que las transferencias percibidas por ayuda familiar o por una situación de inactividad laboral sean distintas dependiendo de que el receptor haya o no estado previamente empleado. Obsérvese que si se supone que el grado de protección de quienes están empleados es adecuado, esta crítica más bien apunta hacia la necesidad de mejorar la protección de quienes no han accedido al mercado de trabajo. El tema central aquí no afecta a los beneficios de origen contributivo, sino al reforzamiento, coordinación y simplificación de los programas de lucha contra la pobreza y ayuda familiar.

La segunda crítica, es la relativa al *cambio en el tipo de redistribución de la renta*. En sus orígenes, los sistemas protectores de tipo Beveridge transferían nítidamente renta de ricos a pobres por la doble vía de la garantía de una renta mínima y su financiación con sistemas fiscales muy progresivos en la imposición personal. La ampliación del núcleo protector inicial, sobre todo con programas de seguro profesional y la financiación de bienes preferentes, ha conducido a que el grueso de la redistribución se realice entre clases medias. Esto posiblemente nos resulta difícil de aceptar, pero no debería serlo más que la admisión, ya comentada, de que la imposición sobre la renta debe ser menos redistribuidora de lo que era hace dos décadas.

En efecto, la razón por la cual el sector público realiza transferencias de renta finalistas y no deja a las familias que las gasten en lo que deseen es el fenómeno que Tobin bautizó como

igualitarismo específico, que afecta a los bienes preferentes: en la medida en que las sociedades no aceptan cierto grado de desigualdad *ex post*, es necesaria la financiación pública del acceso a bienes específicos. Si esto es así, es evidente que una parte de las transferencias globales serán entre rentas medias. Dado que, además, en los casos de la educación y sanidad existen fuertes efectos redistributivos a favor de los individuos de origen social más bajo y ayudan a reducir la desigualdad *ex ante* (causa esencial de la desigualdad *ex post*), no parece que esto constituya un problema relevante.

La *generación de incentivos negativos sobre la oferta de trabajo* es un tema más complejo. La evidencia demuestra que la variable que más negativamente afecta a la probabilidad de salir de una situación de desempleo es la percepción de transferencias por parte del parado. De nuevo menciono propuestas escuetas: considerar en su conjunto la protección que brinda la indemnización por despido y el seguro de desempleo, de forma que la protección efectiva sea más generosa durante un período más breve. Y permitir la contratación de trabajadores cuya productividad no alcanza a que perciban el salario mínimo, completándose el mismo con fondos públicos dedicados a la protección pasiva del desempleo.

El problema de la *dinámica creciente del gasto* es bien conocido: algunos programas -y paradigmáticamente la sanidad- muestran un ritmo sostenido de crecimiento del gasto superior al del PIB. La posible solución es distinta para cada programa, pero en el caso de la sanidad, parece razonable suponer que la garantía pública de acceso debe articularse mediante una póliza universal idéntica para todos los ciudadanos de un país concreto que debe contemplar la cobertura de problemas básicos de salud (v.gr. ¿debe financiarse el cambio de sexo y no la miopía?). Y que los gastos en medicamentos y tecnología sanitaria son regulables con mayor eficiencia que en la actualidad, siendo los responsables de la mayor parte del aumento del gasto público sanitario en nuestro país.

El último problema señalado es el de la *gestión de programas complejos de gasto y provisión pública de bienes*. La Administración Pública no está en general bien preparada para gestionar actividades de prestación de servicios complejos - como la educación y la sanidad -, de forma tal que es preciso reformar los modos de gestión. La idea esencial es la introduc-

ción de competencia dentro de la Administración y entre ésta y la oferta privada, de forma tal que la gestión de estos servicios pueda alcanzar mayores cotas de eficiencia, que resultan muy difíciles de lograr en la esfera del Derecho Administrativo.

Como conclusión, no parece que exista evidencia que permita sostener que los porcentajes de PIB absorbidos por los programas protectores sean insostenibles en el futuro. Sobre todo en el caso de España, en que dicha cifra se encuentra 4-5 puntos porcentuales por debajo de la media de la UEM. Lo que es preciso es racionalizar el gasto mejorando los niveles protectores; ser flexibles en el estudio de formas de cofinanciación siempre que no desvirtúen el carácter redistributivo de los programas de gasto, y mejorar la eficiencia de gestión de los programas.

Nada de esto es sencillo, pero la reorientación que he expuesto podría sintetizarse diciendo que el Estado del Bienestar no debería perseguir como objetivo el sostenimiento de rentas a largo plazo, sino mejorar la igualdad real de oportunidades de los individuos *antes* de que entren en el mercado de trabajo. Esto permitiría reducir las desigualdades *ex post* entre las personas -una fuente crucial de demandas de protección-, aumentar la productividad media de la economía; y también ser mucho más neutrales respecto al sistema de incentivos de una economía de mercado.

## 5. CONCLUSIONES

Es imposible vivir en un mundo de asignaciones eficientes y redistribuciones sin efectos distorsionadores. Y por eso mismo es necesario que exista un sector público: para tratar, al menos, de habitar en un mundo de óptimos de segundo orden y redistribuciones que minimicen las pérdidas de eficiencia.

La visión del sector público económico ha cambiado, como no podía menos de suceder, en el último medio siglo, y creo que los economistas hoy día tenemos una comprensión mejor de sus posibilidades y limitaciones en una economía en que los mercados han ampliado su esfera de influencia y se han mundializado. ¿Implica esto más Estado y menos mercados, o lo contrario?. No sabría decirlo a priori, aunque la intuición me dicta que no traería -ni debería traer- consigo más Estado en el sentido de mayores absorciones de PIB por parte del gasto público.

Pero lo que sí es seguro es que ese mejor conocimiento podría dar lugar a un mejor Estado y mejores mercados. Un Estado que se preocupara más por las condiciones de estabilidad agregada; que garantizara las condiciones de competencia y asegurara que los beneficios de la misma se transmiten al conjunto de los ciudadanos y no son retenidos por unos pocos; un Estado más neutral fiscalmente, que asegurara a los individuos frente a riesgos no previsibles ni achacables a sus decisiones personales; que gestionara con mayor eficiencia programas destinados a mejorar la igualdad de oportunidades y no de resultados finales, que siempre deben depender -si existe una apreciable igualdad de oportunidades- del esfuerzo y las decisiones individuales de cada ciudadano.

Conclusiones modestas, como corresponde a una visión parcial de la sociedad como es la perspectiva del economista, que puede aspirar a señalar la inconsistencia de paquetes de medidas, los costes de determinadas decisiones, los instrumentos menos costosos para alcanzar ciertos objetivos. Pero que no debería tratar de sustituir el papel de las decisiones políticas, ni limitar el dominio de las preferencias sociales.

Conclusiones también muy alejadas de maniqueismos que consideran a una de las dos instituciones como el cúmulo de todas las virtudes y a la otra como la depositaria de todos los defectos.