

JOSEPH E. STIGLITZ

LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO

Traducción de
MARÍA ESTHER RABASCO

LUIS TOHARIA
Universidad de Alcalá

Revisión, comentarios y capítulo 2, de

ANTONI BOSCH
*Instituto Universitario
Ortega y Gasset*



ECONOMIA

Consejo editorial: Salvador Barberà, Paulina Beato, Andreu
Mas-Colell, Javier Ruiz-Castillo, Joaquim Silvestre.

Antoni Bosch, editor

028599

Publicado por Antoni Bosch, editor
Manuel Girona, 61 - Barcelona 08034

Título original de la obra:

ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR

© 1986 by Joseph E. Stiglitz

ISBN: 0-393-01808-3

© de la edición en castellano:

Antoni Bosch, editor, S.A.

ISBN: 84-85855-47-7

Depósito legal: B.33.336-1988

La cubierta ha sido diseñada por

Enric Satué

Este libro ha sido compuesto en los talleres de

Prodisa e impreso por Tesys, S.A., Conde

Borrell, 97, Barcelona

Septiembre 1988

PROHIBIDA SU REPRODUCCION TOTAL O PARCIAL

HJ 257.2

57518

1988

INDICE

Nota del editor

Este es un libro de análisis económico del sector público, no una descripción institucional de este sector. Por lo tanto el lector no debe esperar encontrar en él una lista detallada de los impuestos vigentes en Estados Unidos, o en España, ni una descripción pormenorizada de los gastos de una determinada Administración. Este libro quiere enseñar al lector a pensar los problemas económicos del sector público en términos de los avances más recientes de la teoría económica.

Por esta razón pierde trascendencia el hecho de que muchos de los ejemplos seleccionados para familiarizar al lector con los instrumentos de análisis de la teoría económica, se refieran a la economía norteamericana. Los ejemplos podrían ser totalmente ficticios y servirían el mismo propósito, al menos en buena medida. Pero para evitar la duda de si verdaderamente los problemas discutidos en el libro tienen una estrecha similitud con los que afectan al sector público español, y también para facilitar la comprensión de los principios económicos aplicados, hemos decidido incorporar al texto de esta traducción referencias constantes a la situación española.

Concretamente, hemos sustituido el capítulo 2 de la edición en inglés por un nuevo capítulo sobre el sector público español. Este capítulo lo he escrito yo mismo siguiendo las directrices marcadas por J. Stiglitz en la edición en inglés. También son más las notas y referencias a la realidad española que aparecen regularmente en la tercera parte del libro, dedicada a los programas de gasto. En la quinta parte, que discute desde el punto

El sector público en una economía mixta

Desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestra vida.

- Nacemos en hospitales subvencionados por el Estado, cuando no de propiedad estatal; nuestra llegada a este mundo es atendida por médicos formados en facultades de medicina financiadas con dinero público y se anota en un registro público (nuestro certificado de nacimiento), lo que nos da derecho a una serie de privilegios y obligaciones como ciudadanos de nuestro país.

- Muchos de nosotros estudiamos en escuelas públicas.

- Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas prohíbe la esclavitud y la servidumbre, los gobiernos recurren frecuentemente al servicio militar obligatorio y al alistamiento forzoso de los jóvenes en los casos de guerra.

- Algunos de nosotros habitamos en viviendas que, o bien son subvencionadas directamente por el Estado, o bien tienen una hipoteca asegurada por él; el Estado financia una gran parte de los gastos médicos de los ciudadanos.

- Casi todos nosotros recibimos dinero del Estado en algún momento de nuestra vida, bien en nuestra juventud —por ejemplo, por medio de

becas para estudios—, bien de adultos, cuando estamos en paro, padecemos una invalidez o somos pobres; bien una vez jubilados, a través de las pensiones de la seguridad social.

- Todos nosotros pagamos dinero al Estado en forma de impuestos sobre las ventas; de impuestos sobre consumos concretos como la gasolina, las bebidas alcohólicas, el teléfono, los viajes en avión, los perfumes y los neumáticos; de impuestos sobre la propiedad; de impuestos sobre la renta, y de cotizaciones a la seguridad social.

- Una parte de la población activa trabaja para el Estado y el resto tiene unas condiciones de empleo en las que éste ejerce una gran influencia. Si sufrimos un accidente laboral, a pesar de las precauciones en que insiste el Estado con respecto a la seguridad en el trabajo, estamos protegidos por una indemnización. Los sindicatos, cuyos derechos y responsabilidades son definidos por el Estado, negocian las condiciones de trabajo, y entre ellas, la jornada laboral y el salario, de una parte considerable de la población activa. El Estado fomenta los planes de pensiones mediante incentivos fiscales y los respalda con un seguro en caso de que quiebre el empresario.

- El Estado controla o influye enormemente en los precios de algunos productos agrícolas. En muchas áreas de la producción —el acero o los automóviles, el calzado o las camisas, los televisores o los ordenadores— los beneficios y las oportunidades de empleo dependen extraordinariamente de que los gobiernos permitan o no a los competidores extranjeros vender bienes en nuestro país sin aranceles.

- El Estado también influye en nosotros como consumidores: los precios que pagamos por el tabaco, las bebidas alcohólicas, los automóviles y muchos otros artículos son altos debido a los impuestos, a los aranceles, a los contingentes y a las reglamentaciones que impone el Estado; al tiempo que los precios de otros bienes (servicios públicos, teléfono, agua, gas y electricidad y vivienda) pueden ser bajos gracias a que están regulados por el Estado. También está regulado lo que comemos y bebemos, el lugar en el que podemos vivir y el tipo de vivienda en el que podemos habitar.

- Todos somos beneficiarios de los servicios públicos: viajamos por carreteras públicas y ferrocarriles estatales. Los ayuntamientos recogen nuestra basura y se ocupan de nuestro alcantarillado; el agua que bebemos es suministrada por empresas públicas y la calidad del aire es regulada por organismos públicos.

- Nuestra estructura jurídica constituye un marco en el que los individuos y las empresas pueden entablar unas relaciones mutuamente beneficiosas. Nuestras leyes especifican el carácter de los contratos que podemos firmar. Cuando surge un conflicto entre dos personas, éstas pueden acudir a los tribunales para resolverlo.

LA ECONOMÍA MIXTA

Los países occidentales tienen lo que se llama una **economía mixta**. Aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, otras son realizadas por el Estado. Por otro lado, éste influye, intencionadamente o no, en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. En cambio, en la URSS y en los países del bloque soviético, el Estado realiza la mayoría de las actividades económicas. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas lo que hace que el estudio de la hacienda pública de estos países sea tan importante e interesante.

¿Por qué hace el Estado unas cosas y no otras? ¿Por qué ha variado el alcance de sus actividades en los últimos cien años y por qué más en unos países que en otros? ¿Realiza el Estado demasiadas actividades? ¿Realiza bien las que intenta realizar? ¿Podría realizarlas mejor? Estos son los interrogantes básicos de que se ocupa la hacienda pública y que han constituido el eje, durante siglos, de debates políticos, filosóficos y económicos. Estos continúan, y aunque los economistas no puedan dar respuestas definitivas, tienen mucho que decir. En los últimos cincuenta años hemos ido comprendiendo mejor las actividades económicas del sector privado y las del público, conforme hemos ido dándonos cuenta de sus virtudes y de sus limitaciones.

UN INCENTIVO A LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: LOS FALLOS DEL MERCADO

Entre la Gran Depresión (década de 1930) y principios de los años 60, los economistas (y los políticos) se dieron cuenta de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Los países occidentales habían padecido periodos sistemáticos de paro, que en algunos casos habían afectado a muchísimas personas. En la Gran Depresión, en Estados Unidos la tasa de paro ascendió a un 25 por ciento y el producto nacional cayó en un 30 por ciento aproximadamente con respecto a su máximo registrado en 1929. La depresión sacó a la palestra problemas que existían desde hacía tiempo, si bien con un carácter menos grave. Muchas personas perdieron casi todo su dinero cuando quebraron los bancos y se derrumbó la bolsa. Numerosos ancianos carecieron de recursos para sobrevivir. Muchos agricultores se encontraron con que los precios de sus productos eran tan bajos que no podían pagar sus hipotecas.

Para responder a la depresión, los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores. Este conjunto de programas constituye lo que en Estados Unidos se conoce con el nombre de "New Deal".

Tras la segunda guerra mundial, las economías occidentales se recuperaron y disfrutaron de un nivel de prosperidad sin precedentes, pero quedó patente que no todos se beneficiaban de sus frutos. Muchas personas parecían estar condenadas (o, al menos, más expuestas) por sus orígenes a llevar una vida de miseria y pobreza; iban a recibir una educación insuficiente y a tener unas sombrías perspectivas de encontrar un buen trabajo.

Estas diferencias de oportunidades fueron las que impulsaron a los poderes públicos a adoptar muchos de los programas de lucha contra la pobreza lanzados en los años 60. Aunque algunos de ellos tenían por objeto proporcionar a los necesitados una "red de seguridad" —por ejemplo, los programas destinados a facilitar alimentos y asistencia médica a los pobres—, otros, como los de formación profesional, pretendían mejorar las oportunidades económicas de los desfavorecidos.

¿Mitigaron las medidas gubernamentales estos problemas? ¿Cómo medir su éxito? El hecho de que un programa no satisficiera las esperanzas de sus defensores más entusiastas no significa, desde luego, que fracasara. Por ejemplo, en Estados Unidos, Medicaid, que proporciona asistencia médica a los indigentes, consiguió eliminar algunas de las diferencias entre los pobres y los ricos en el acceso a la medicina, pero no sus diferencias en cuanto a esperanza de vida. Medicare, que proporciona asistencia médica a los ancianos, logró atenuar en gran medida las angustias de este grupo y de sus familias para pagar sus gastos médicos, pero creó otro problema nacional: unos gastos sanitarios crecientes. Aunque la seguridad social ha dado a los ancianos un grado de seguridad económica sin precedentes, ésta ha experimentado, en muchos países occidentales, importantes crisis financieras en la última década, lo que ha hecho dudar de que las generaciones futuras puedan disfrutar de las mismas prestaciones.

Veinte años después de que en Estados Unidos se lanzaran los programas de lucha contra la pobreza, es evidente que ésta no se ha erradicado. Ahora bien, ¿han servido los gastos incurridos para reducirla significativamente? Aunque no existe acuerdo en cuanto a la respuesta, tanto los críticos como los defensores de los programas públicos coinciden en que no

basta con tener buenas intenciones: muchos de los programas destinados a paliar las insuficiencias observadas en la economía de mercado produjeron efectos muy distintos de los que sus defensores pensaban (o esperaban) que producirían. Los programas de rehabilitación de viviendas encaminados a mejorar la calidad de la vida de los cascos antiguos de las ciudades se han limitado a sustituir las viviendas de baja calidad por otras mejores que los pobres no pueden comprar, lo que les obliga a vivir en condiciones aun peores. Aunque muchos de los proyectos tendientes a fomentar la integración racial en las escuelas públicas norteamericanas han tenido éxito, algunos han aumentado, por el contrario, la segregación, debido a la decisión, por ejemplo, de algunos padres de matricular a sus hijos en escuelas privadas, debilitando así el apoyo a la enseñanza pública. Los programas agrícolas benefician desproporcionadamente a los grandes agricultores, pero no permiten sobrevivir a las pequeñas explotaciones agrícolas. Se ha afirmado que muchos programas de asistencia social han contribuido a destruir familias y a fomentar una actitud de dependencia entre sus beneficiarios.

Los defensores de la intervención continua del Estado sostienen que los críticos exageran los fallos de los programas públicos y afirman que la lección que debe extraerse no es que el Estado deba cejar en su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación, sino que debe elaborar con más cuidado los programas públicos.

LOS FALLOS DE LA INTERVENCION DEL ESTADO

Aunque los fallos del mercado impulsaron a los países occidentales a adoptar los grandes programas públicos de los años 30 a los 60, en los 70 las deficiencias de estos programas indujeron a los economistas y a los políticos a investigar los fallos del Estado. ¿En qué condiciones no funciona bien el Estado? ¿Han sido meros accidentes los fracasos de los programas públicos o se trata de resultados predecibles, derivados de las características inherentes de las actividades del Estado? ¿Pueden extraerse consecuencias para la elaboración de los programas futuros? Son cuatro las causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir los objetivos formulados:

En primer lugar, muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever. Cuando la ciudad de Nueva York aprobó una ley para controlar los alquileres, no previó (aunque quizá debería haberlo hecho) que esta ley provocaría una reducción de la oferta de viviendas de alquiler y contribuiría al abandono general de los edificios. Cuando el gobierno federal de Estados Unidos adoptó sus programas de rehabilitación de vi-

viendas, no previó que éstos podrían reducir la oferta de viviendas accesibles a los pobres, y cuando introdujo el programa de asistencia sanitaria, no previó el vertiginoso incremento de los gastos sanitarios.

En segundo lugar, el Estado no controla totalmente esas consecuencias (especialmente en democracias como las de nuestros países). En el ejemplo mencionado sobre el control de los alquileres, muchos de sus defensores no se dieron cuenta de que los propietarios que alquilaban viviendas se orientarían hacia otras inversiones si disminuía la rentabilidad de los arrendamientos. Una de las consecuencias que no previeron muchos de los partidarios de esta ley (aunque no los economistas) fue la disminución de la oferta de pisos de alquiler y el deterioro de la calidad de los servicios suministrados por los propietarios.

En tercer lugar, los legisladores tienen un escaso control sobre la aplicación de los programas. Aunque el Parlamento, cuando aprueba las leyes, suele tratar de determinar claramente cuáles son sus propósitos, delega su ejecución en un organismo público. Este puede tardar mucho en redactar los reglamentos correspondientes, cuyo contenido es fundamental para determinar las consecuencias de la legislación. En algunos casos, los organismos públicos también son responsables de garantizar el cumplimiento de la normativa. Por ejemplo, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley de protección del medio ambiente, sus fines estaban claros: conseguir que las empresas no contaminaran el medio ambiente; pero los detalles técnicos —por ejemplo, la fijación del nivel admisible de vertidos de las diferentes industrias— se dejaron a la Environmental Protection Agency (EPA). Durante los dos primeros años de la administración Reagan, surgieron numerosas controversias sobre la posibilidad de que la EPA hubiera actuado con escaso rigor en la aplicación y la promulgación de normas, subvirtiendo así las intenciones del Congreso. Sin embargo, en muchos casos el hecho de que no se lleven a cabo los propósitos del Parlamento no es un intento deliberado de evitar sus deseos, sino una consecuencia de la ambigüedad de sus intenciones. Existe, además, el problema de que los administradores encargados de ejecutar la ley la ejecuten de una forma justa y eficiente. Lo mismo que uno de los principales temas de investigación de la economía convencional es el análisis de los incentivos existentes dentro del sector privado, uno de los principales temas de estudio de este libro es el análisis de los incentivos que existen en el sector público; ¿qué impulsa a los funcionarios a tomar las decisiones que toman?

En cuarto lugar, en nuestros sistemas políticos, los que son elegidos para servir a los ciudadanos a veces tienen incentivos para actuar en beneficio de grupos de intereses particulares. Por lo tanto, el hecho de que los políticos no hagan lo que parece que es de interés público no se debe

simplemente a la codicia o a la malevolencia de unos pocos irresponsables políticos, sino que puede ser una consecuencia inevitable del funcionamiento de las instituciones políticas en las sociedades democráticas.¹

Los detractores de la intervención del Estado en la economía creen que las cuatro causas de los fallos del Estado son suficientemente importantes como para que éste se abstenga de intentar remediar las supuestas deficiencias del mercado. Pero aun cuando no se esté de acuerdo con esta conclusión, el reconocimiento de las cuatro limitaciones de la intervención del Estado es un prerrequisito para elaborar un buen programa de actuación política.

PRIMERAS TEORÍAS SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO

Las vacilaciones de las teorías sobre el papel del Estado que se han observado en los últimos cincuenta años no son nuevas.² Por ejemplo, en el siglo XVIII predominaba la idea, especialmente en los economistas franceses, de que el Estado debía desempeñar un papel activo en el fomento del comercio y de la industria. Los que defendían esta idea se llamaban *mercantilistas*.

Fue en parte como reacción a esta teoría por lo que Adam Smith (a quien suele considerarse el fundador de la economía moderna) escribió su obra *La riqueza de las naciones* (1776), en la que otorgaba un reducido papel al Estado. Smith intentó mostrar que la competencia y el ánimo de lucro hacía que los individuos —en la búsqueda de sus propios intereses privados— sirvieran el interés público. El ánimo de lucro los inducía a ofrecer los bienes que deseaban los demás. Al competir las empresas entre sí, sólo sobrevivían las que producían lo que se deseaba y al precio más bajo posible. Smith sostenía que la economía se veía llevada, como por una mano invisible, a producir lo que se deseaba y de la mejor forma posible.

Las ideas de Adam Smith ejercieron una poderosa influencia tanto en los poderes públicos como en los economistas. Muchos de los economistas más importantes del siglo XIX, como los ingleses John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaron la doctrina conocida como *laissez-faire*, se-

1. Esta idea ha sido defendida especialmente por George Stigler. Véase, por ejemplo, su artículo "Theory of Regulation", *Bell Journal*, primavera, 1981, págs. 3-21.

2. Véase A. O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, N. Jersey, Princeton University Press, 1982. Hirschman ha expuesto una interesante teoría que intenta explicar los cambios constantes de opinión sobre el papel que debe desempeñar el Estado.

gún la cual el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor forma de servir los intereses de la sociedad.

El razonamiento de Smith no convenció a todos los pensadores sociales del siglo XIX, a quienes preocupaban las graves desigualdades de la renta que veían a su alrededor, la miseria en la que vivían las clases trabajadoras y el paro en que éstas se veían sumidas frecuentemente. Aunque algunos escritores del siglo XIX, como Charles Dickens, intentaron describir en sus novelas las penurias de las clases trabajadoras, diversos teóricos sociales, como Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, intentaron no sólo desarrollar teorías que explicaran lo que veían, sino también proponer soluciones para reorganizar la sociedad. Para muchos, los males sociales podían atribuirse a la propiedad privada del capital: lo que para Adam Smith era una virtud, para ellos era un defecto. Marx, aunque no fue el pensador social más profundo, sí fue el partidario más influyente de una mayor intervención del Estado en el control de los medios de producción. Otros no veían ninguna solución ni en el Estado ni en la empresa privada, sino en la formación de grupos más pequeños de personas para cooperar en interés mutuo.

Estas continuas controversias han impulsado a los economistas a intentar averiguar el sentido y las condiciones precisos en los que la mano invisible guía a la economía hacia la eficiencia. Hoy se sabe que la eficiencia de la economía de mercado sólo es válida si se parte de supuestos bastante restrictivos. Los fallos antes mencionados pusieron de manifiesto que existían muchos problemas que el mercado no resolvía adecuadamente. Hoy la idea dominante en los economistas de los países occidentales es que una intervención estatal *limitada* podría aliviar (pero no resolver) los problemas más graves: el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la erradicación de los peores aspectos de la pobreza, pero la empresa privada debe desempeñar el papel más importante en la economía. Siguen existiendo grandes controversias sobre lo limitada o lo activa que ha de ser su función. Algunos economistas, como John Kenneth Galbraith, profesor de la Universidad de Harvard, creen que el Estado debe asumir un papel más activo, mientras que otros, como los Premios Nobel Milton Friedman, miembro de la Hoover Institution de la Universidad de Stanford, y George Stigler, profesor de la Universidad de Chicago, creen que debe adoptar un papel menos activo. La forma en que se enfoque esta cuestión depende de la importancia que se conceda a los fallos del mercado y de la confianza que se tenga en que el Estado pueda remediarlos.

¿QUE O QUIEN ES EL ESTADO?

Hasta ahora nos hemos referido al "Estado", pero ¿qué significa exactamente este término? Todos tenemos una cierta idea de cuáles son las instituciones que lo integran: el Parlamento, el Gobierno, el Tribunal Supremo y una multitud de instituciones y organismos públicos autónomos. Los países occidentales tienen una estructura descentralizada de gobierno, es decir, poseen varias esferas de actuación del Estado: la local, la provincial, regional o autonómica, según los casos, y la central. En Estados Unidos, el gobierno central es responsable de la defensa nacional, del servicio de correos, de la emisión de dinero y de la regulación del comercio interregional e internacional. Por otra parte, los diferentes estados y los municipios suelen ser responsables de la educación, de la asistencia social, de los servicios de policía y de bomberos y de la provisión de otros servicios locales, como bibliotecas, alcantarillado y recogida de basuras. Aunque constitucionalmente suele establecerse a qué esfera de gobierno corresponden los derechos no mencionados explícitamente, los límites exactos son, por lo general, ambiguos. Por ejemplo, en España, la educación está transferida a algunas comunidades autónomas, mientras que en otras depende del gobierno central. En Estados Unidos, el mandato constitucional que otorga al gobierno federal el derecho a controlar las empresas que se dedican al comercio interestatal ha sentado las bases de la regulación federal de casi todas las empresas, ya que la mayoría se dedican de una u otra forma al comercio interestatal.

Muchas veces no está clara la frontera entre las instituciones públicas y las privadas. Cuando el gobierno crea una sociedad mercantil, una empresa pública, ¿forma ésta parte del "Estado"? Por ejemplo, Iberia, que fue constituida por el gobierno español para cubrir el servicio aéreo, recibe subvenciones del Estado, pero, por lo demás, funciona como una empresa privada. En Gran Bretaña, por ejemplo, el gobierno nacionalizó la industria del acero, pero la British Steel Company sigue funcionando en la mayoría de sus aspectos como cualquier compañía privada. ¿Debe incluirse la British Steel Company en el sector público? La cuestión es aún más complicada cuando el Estado es uno de los principales accionistas de una empresa, pero no el único.

¿Qué distingue a las instituciones que hemos denominado "Estado" de las instituciones privadas? Dos importantes características. En primer lugar, en una democracia las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son elegidas o nombradas por otra persona elegida (o nombrada por otra persona que es nombrada por otra que es elegida...). La "legitimidad" de la persona que ocupa el cargo emana, directa o indirectamente, del proceso electoral. En cambio, los responsables de la administra-

ción de General Motors son elegidos por los accionistas de la compañía y los responsables de la administración de fundaciones privadas (como la Rockefeller o la March), por un patronato permanente.

En segundo lugar, el Estado posee determinados derechos de coerción de los que carecen las instituciones privadas. Tiene derecho a obligarnos a pagar impuestos (y, en caso contrario, a embargar nuestras propiedades y/o a encarcelarnos). Tiene derecho a "obligar" a los varones jóvenes a servir en el ejército, a cambio de un sueldo inferior al que les induciría a servir en él voluntariamente. Tiene derecho a expropiar nuestras tierras para uso público.

Las instituciones privadas y los particulares no sólo carecen de estos derechos, sino que, además, el Estado restringe el derecho de los individuos a conferir a otros poderes de coerción similares. Por ejemplo, el Estado no permite venderse como esclavo. Todos los intercambios entre particulares han de ser voluntarios. Aunque una persona quiera que otra trabaje para ella, no puede obligarla a hacerlo. Aunque una persona necesite el solar de otra para construir un edificio de oficinas, no puede obligar a ésta a vendérselo. Aunque una persona crea que un trato con otra es ventajoso para ambas, no puede obligarla.

Este poder para utilizar la coerción quiere decir que el Estado puede hacer algunas cosas que están vedadas a las instituciones privadas. Las diferencias en la forma de elegir a los que administran las instituciones públicas y las privadas pueden tener importantes consecuencias para la conducta de esas instituciones. Conviene que no olvidemos estas diferencias cuando analicemos en los siguientes capítulos del libro las distintas teorías sobre el papel del Estado.

EL SECTOR PÚBLICO Y LAS CUESTIONES ECONOMICAS FUNDAMENTALES

La economía es el estudio de la *escasez*, de la manera en que las sociedades deciden la forma de utilizar los recursos escasos. Las cuatro preguntas fundamentales son las siguientes:

- ¿Qué ha de producirse?
- ¿Cómo ha de producirse?
- ¿Para quién ha de producirse?
- ¿Cómo se toman estas decisiones?

La economía del sector público se ocupa, como cualquier otro campo de la economía, de estas decisiones fundamentales, pero centra la atención en las que se toman en el propio sector público, en el papel del Estado,

en el grado en que se toman en el sector público y en la medida en que éste afecta a las decisiones que se toman en el sector privado.

¿Qué ha de producirse? ¿Qué parte de nuestros recursos debe dedicarse a la producción de bienes públicos (imaginemos, por el momento, cualquier bien o servicio suministrado por el Estado, como la educación y la defensa) y cuál a la producción de bienes privados (es decir, de bienes suministrados por el mercado, como automóviles, televisores y vídeos)? Esta gama de opciones suele describirse mediante la **curva de posibilidades de producción**, que representa las distintas cantidades de dos bienes que pueden producirse eficientemente con una tecnología y unos recursos dados. En nuestro caso, estos dos bienes son los bienes públicos y los bienes privados. La Figura 1.1 muestra las distintas combinaciones posibles de bienes públicos y privados que puede producir la sociedad.

La sociedad puede gastar más en bienes públicos, como defensa nacional, pero únicamente reduciendo la parte disponible para consumo privado. Así, por ejemplo, si nos desplazamos a lo largo de la curva de posibilidades de producción de G a E, aumentan los bienes públicos, pero disminuyen los privados. Se dice que un punto como el I, que se encuentra

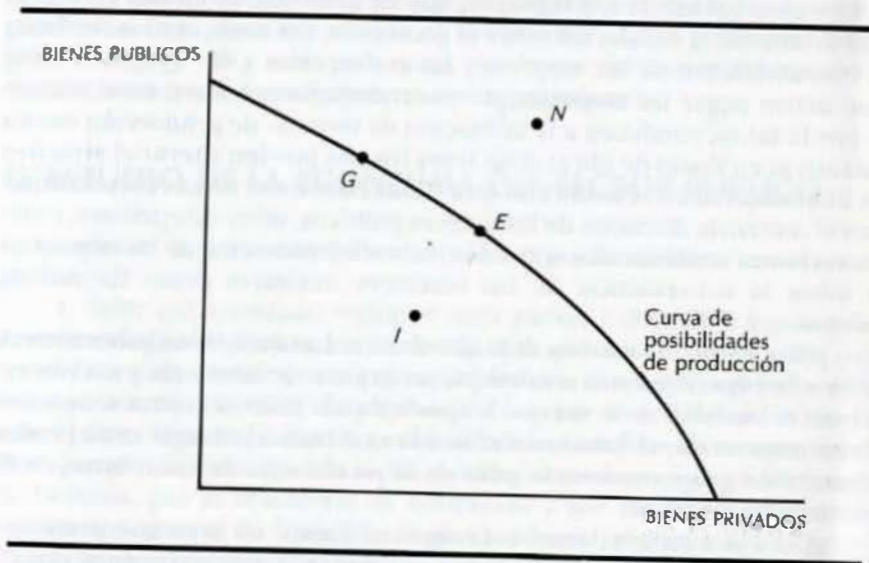


Figura 1.1. Curva de posibilidades de producción de la sociedad. Representa el nivel máximo de bienes privados de que puede disfrutar la sociedad para cada nivel de bienes públicos. Si desea disfrutar de una mayor cantidad de bienes públicos, tiene que renunciar a algunos bienes privados.

por debajo de la curva, es *ineficiente* porque la sociedad podría obtener una mayor cantidad tanto de bienes públicos como de bienes privados. Se dice que un punto como el *N*, que se encuentra por encima de la curva, es inalcanzable, porque con los recursos y la tecnología existentes no es posible gastar tanto en bienes públicos y en bienes privados.

¿Cómo debe producirse? La segunda pregunta, cómo debe producirse lo que se produce, es tan importante como la primera. ¿Cuándo debe asumir el Estado la responsabilidad directa de producir los bienes que son suministrados por él y cuándo debe adquirirlos a empresas privadas? Por ejemplo, mientras la mayoría de las armas que utiliza el ejército son fabricadas por empresas privadas, un porcentaje relativamente pequeño del gasto público que se dedica a la educación se destina a escuelas privadas. En muchos países, las empresas públicas producen bienes (como servicios telefónicos, acero y electricidad) que se venden a la gente. Mientras hay quienes creen que los consumidores son explotados si esos bienes no son producidos por empresas públicas, otros piensan que éstas son inevitablemente menos eficientes que las privadas.

Esta segunda pregunta lleva implícitas otras cuestiones. La política gubernamental afecta a la forma en que las empresas producen los bienes que producen; la legislación sobre la protección del medio ambiente limita la contaminación de las empresas; las cotizaciones a la seguridad social que deben pagar las empresas por sus trabajadores encarecen el trabajo y, por lo tanto, conducen a la utilización de técnicas de producción menos intensivas en mano de obra: otras leyes fiscales pueden alterar el atractivo de una máquina en relación con otra. Estas cuestiones raras veces constituyen el centro de discusión de los debates políticos, salvo excepciones, como las recientes controversias sobre el efecto distorsionador de los impuestos o sobre la conveniencia de los reactores nucleares como fuentes de energía.

¿Para quién? La cuestión de la distribución. Las decisiones gubernamentales sobre los impuestos o sobre los programas de asistencia social determinan la cantidad de renta que le queda a cada individuo para sus gastos. Del mismo modo, el Estado debe decidir qué bienes públicos van a producirse. Unos grupos se beneficiarán de la producción de unos; otros, de la producción de otros.

¿Cómo se toman las decisiones colectivas? Existe un área que preocupa más a la economía del sector público que a otras ramas del análisis económico: los procesos mediante los cuales se toman las decisiones *colectivas*, es decir, las decisiones que debe tomar una sociedad en conjunto, por ejemplo, sobre su estructura jurídica, sobre el tamaño del ejército, sobre sus gastos en otros bienes públicos, etc. Los manuales de introducción a la economía analizan cómo los individuos toman sus decisiones relaciona-

das con el consumo, cómo las empresas toman sus decisiones relacionadas con la producción y cómo funciona el sistema de precios para garantizar que las empresas produzcan los bienes que demandan los consumidores. Las decisiones colectivas son mucho más complicadas, ya que los individuos suelen tener opiniones diferentes sobre lo que es deseable. Después de todo, lo mismo que a unos les gusta el helado de chocolate y otros prefieren el de vainilla, unos sacan más provecho que otros de los parques públicos. Sin embargo, mientras que cuando se trata de bienes privados, la persona a la que le gusta el helado de chocolate puede comprar simplemente un helado de ese sabor y aquélla a la que le gusta el de vainilla, puede hacer otro tanto, cuando se trata de bienes públicos debe **tomarse** una decisión conjunta. Cualquiera que haya vivido en una familia sabe lo difícil que es tomar una decisión colectiva (¿vamos al cine o a tomar una copa?). Las **decisiones** públicas son mucho más complejas. Uno de los objetivos de la economía del sector público es estudiar cómo se toman las decisiones colectivas (o lo que a veces se denominan **decisiones sociales**) en las sociedades democráticas.

El reconocimiento de esta diferencia de opiniones es importante en sí mismo. Debe llevarnos a desconfiar de expresiones como "es de interés público" o "nos preocupa el bien de la sociedad". Cada política es buena para unas personas y mala para otras, por lo que debe especificarse cuidadosamente a quién beneficiará y a quién perjudicará.

EL ESTUDIO DE LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO

El estudio de la economía del sector público puede dividirse en tres categorías:

1. *Saber qué actividades realiza el sector público y cómo están organizadas.* Las actividades del Estado son tan complejas que resulta difícil saber cuáles son sus gastos **totales** y en qué se emplea este dinero. Sus presupuestos son documentos de **miles** de páginas, en los que no es fácil delimitar las actividades. Algunas las llevan a cabo diferentes ministerios u organismos. Por ejemplo, la investigación es financiada, entre otros, por el Ministerio de Defensa, por el Ministerio de Educación y por las universidades. Un ministerio, como el de Trabajo y Seguridad Social, realiza miles de actividades —como financiar la sanidad pública, que depende del Ministerio de Sanidad—, algunas de las cuales sólo están relacionadas vagamente con las demás.

Por otra parte, como ya hemos señalado, los impuestos y los gastos se recaudan y se efectúan, respectivamente, en varias esferas: en la mayoría de los países, los contribuyentes no sólo pagan los impuestos que esta-

blece el gobierno central, sino también los que establecen los gobiernos regionales y locales.

2. *Comprender y prever, en la medida de lo posible, todas las consecuencias de estas actividades del Estado.* Cuando se grava con un impuesto una sociedad mercantil, ¿sobre quién repercute este impuesto? Es improbable que el impuesto se limite a reducir los beneficios de la empresa. Normalmente, se traslada, al menos en parte, a los consumidores o, quizás, a los trabajadores, en forma de una reducción de los salarios. ¿Qué consecuencias tiene a largo plazo la aprobación de una ley de control de los alquileres? ¿Mejora realmente la situación de los arrendatarios a largo plazo? ¿Qué consecuencias tiene para la seguridad social la decisión de alterar la edad de jubilación? ¿Y la de elevar la matrícula en las universidades públicas? ¿Y la de proporcionar asistencia médica gratuita a los ancianos?

Ya hemos señalado que las consecuencias de la política de los gobiernos suelen ser demasiado complicadas para poder predecirlas exactamente. A menudo suscitan controversias. De hecho, incluso después de que se adopte una medida, surgen frecuentemente discrepancias sobre sus efectos. En este libro intentaremos no sólo presentar todos los aspectos de algunas de las grandes controversias, sino también explicar por qué han persistido éstas y por qué es difícil resolverlas.

3. *Evaluar otras medidas posibles.* Para ello es preciso no sólo conocer las consecuencias de las diferentes medidas posibles, sino también establecer unos criterios para evaluarlas. En otras palabras, para empezar es preciso comprender los objetivos de la política gubernamental. A continuación debe averiguarse en qué medida la propuesta discutida satisface (o es probable que satisfaga) esos criterios de evaluación; pero ni siquiera esto es suficiente. Muchas propuestas tienen consecuencias distintas de las que se pretendía y, por lo tanto, es necesario saber cómo éstas deben predecirse y evaluarse.

ECONOMÍA NORMATIVA Y ECONOMÍA POSITIVA

La distinción que acabamos de hacer entre el análisis de las *consecuencias* de una política gubernamental y la *valoración* de su conveniencia es importante. El primer tipo de análisis suele denominarse **economía positiva**; el segundo, **economía normativa**. La economía positiva se ocupa no sólo de analizar las consecuencias de las medidas gubernamentales concretas, sino también de describir las actividades del sector público y las fuerzas políticas y económicas que dieron lugar a estas medidas. Cuando los economistas van más allá del puro análisis de la economía positiva, entran en el reino de la economía normativa, que se ocupa de valorar la conveniencia

de las distintas políticas y de idear otras que cumplan los objetivos fijados.

La economía normativa hace afirmaciones como las siguientes: "si el gobierno desea reducir la importación de petróleo de la forma menos costosa para el Estado y para los consumidores, son preferibles los aranceles sobre la importación de petróleo a los contingentes"; o "si el objetivo del programa agrícola es ayudar a los agricultores más pobres, un sistema de apoyo a los precios no es tan bueno como un sistema de transferencias de renta debidamente diseñado". En otras palabras, en la economía normativa, los economistas comparan el grado en que los distintos programas públicos cumplen determinados objetivos deseados. En cambio, la economía positiva hace afirmaciones como "el establecimiento de contingentes sobre la importación de automóviles en los años 70 provocó una subida de los precios nacionales".

Cuando los economistas hacen afirmaciones de ese tipo, no tratan de imponer sus propios criterios, sus propios valores. Suelen considerarse a sí mismos como "asesores técnicos" de los poderes públicos, a quienes ayudan a alcanzar sus objetivos.

Al mismo tiempo, los economistas sí suelen tratar de decir algo sobre los objetivos que proponen los políticos y los poderes públicos. Intentan ver, por ejemplo, hasta qué punto pueden ser incompatibles y, en ese caso, sugerir cómo puede resolverse el conflicto. Intentan esclarecer todas las consecuencias de otros sistemas de valoración. Tratan de ver qué valores son básicos y cuáles pueden derivarse de otros más importantes. Su labor en este terreno suele parecerse a la de los filósofos políticos.

Los dos enfoques, el positivo y el normativo, son hasta cierto punto complementarios; para juzgar qué actividades *debe* realizar el Estado, es necesario saber qué consecuencias puede tener cada una de ellas. Es preciso ser capaz de describir exactamente qué ocurrirá si el gobierno introduce uno u otro impuesto o si intenta subvencionar una u otra industria.

Quizá convenga poner algunos ejemplos para aclarar la distinción. Supongamos que el Ministerio de Hacienda está considerando la posibilidad de elevar el impuesto sobre el tabaco o sobre las bebidas alcohólicas. La economía positiva se ocupa de cuestiones como las siguientes:

a) ¿En cuánto subirán los precios del tabaco o de las bebidas alcohólicas?

b) ¿Cómo afectará esta subida a la demanda de tabaco o de bebidas alcohólicas?

c) ¿Gastan las personas de baja renta una parte mayor de sus ingresos en tabaco (bebidas alcohólicas) que las de renta alta?

d) ¿Cuáles serán probablemente las consecuencias del impuesto sobre los beneficios de los fabricantes de cigarrillos o de bebidas alcohólicas?

e) ¿Cómo repercutirá un impuesto sobre los cigarrillos en los precios del tabaco y, por lo tanto, en los ingresos de los cultivadores de tabaco? ¿Y un impuesto sobre las bebidas alcohólicas en su precio y, por lo tanto, en los ingresos de las bodegas y de las empresas cerveceras?

f) ¿Cuál será el efecto de una reducción del consumo de tabaco sobre el cáncer de pulmón y los ataques de corazón? ¿Qué parte de los gastos médicos relacionados con estas enfermedades es sufragada, directa o indirectamente, por el propio Estado? ¿Cómo afectará una reducción del consumo de alcohol a los accidentes de tráfico y a los costes sanitarios que acarrearán éstos? ¿Cómo influirá el aumento de la longevidad derivado de la reducción del consumo de tabaco en el sistema de la seguridad social?

Por su parte, la economía normativa se ocupa de *evaluar* las diferentes consecuencias y de juzgar la conveniencia de las modificaciones impositivas:

a) Si lo que más nos preocupa en el momento de elegir entre varios impuestos es su repercusión sobre los más pobres, ¿cuál de los dos es preferible, el impuesto sobre las bebidas alcohólicas o el impuesto sobre el tabaco?

b) Si lo que más nos preocupa de la elección de los impuestos es cómo distorsionan la conducta de los ciudadanos (con respecto a la que se observaría sin el impuesto), ¿cuál de los dos es preferible?

c) Si lo que nos preocupa es la reducción de los costes sanitarios, ¿cuál de los dos es preferible?

d) ¿Existen impuestos mejores que éstos para alcanzar un objetivo concreto del gobierno?

Supongamos, por poner otro ejemplo, que el gobierno está considerando la alternativa de sancionar a las empresas siderúrgicas que contaminan el medio ambiente para que no lo hagan o de conceder una subvención para la compra de equipo de eliminación de la contaminación con el fin de animarlas a no contaminar. La economía positiva se ocupa de cuestiones como las siguientes:

a) ¿Cuánto disminuirá la contaminación con multas (o subvenciones) de distintas cuantías?

b) ¿Cuánto subirá el precio del acero con la imposición de esas multas?

c) ¿Cuánto disminuirá la demanda de acero producido en el país como consecuencia de estas variaciones de los precios?

d) ¿Qué consecuencias tendrán para el empleo estos descensos de la demanda? ¿Qué sucederá con los beneficios de la siderurgia?

e) ¿Cuánto estarán dispuestas a pagar las personas que viven cerca de la acería para que se reduzca el nivel de contaminación? Es decir, ¿en cuánto valoran la reducción de la contaminación?

Por su parte, la economía normativa se ocupa de evaluar los diferentes efectos:

a) Si lo que más nos preocupa son los pobres, ¿qué sistema es preferible, un impuesto o una subvención? Los pobres resultan afectados como consumidores por las variaciones de los precios de todas las mercancías en cuya producción se utiliza acero. Dado que es más probable que vivan cerca de la acería, también tienen mayores probabilidades que los ricos de que la contaminación les afecte a ellos. Pero si la multa reduce la demanda de acero y el empleo en la siderurgia, serán los trabajadores no cualificados más pobres los que resulten más perjudicados. ¿Cómo sumamos todos estos efectos, Y cuál es el nivel del impuesto o de la subvención que maximiza el bienestar de los pobres?

b) Si lo que nos interesa es maximizar el valor de la renta nacional, ¿qué sistema es preferible, un impuesto o una subvención? ¿O ninguno? Y si es preferible uno de ellos, ¿cuál es el nivel que maximiza la renta nacional?

Este ejemplo es característico de muchas de las situaciones con que nos encontramos en el análisis de la política económica: hay unas personas que salen ganando (las que ahora pueden respirar un aire más puro) y otras que salen perdiendo (los consumidores que pagan precios más altos, los fabricantes que reciben menos beneficios y los trabajadores que pierden su empleo). La economía normativa se ocupa de elaborar procedimientos sistemáticos con los cuales comparar las ganancias de los que salen ganando con las pérdidas de los que salen perdiendo y emitir un juicio de valor global sobre la conveniencia de la propuesta.

La distinción entre las afirmaciones normativas y las positivas surge no sólo cuando se analizan cambios concretos de la política económica, sino también cuando se analizan los procesos políticos. Por ejemplo, los economistas se ocupan de *describir* las consecuencias del sistema de votación por mayoría. Cuando existen diferencias de opinión sobre la parte del gasto que debe destinarse a la defensa nacional, ¿cómo conseguir que los distintos puntos de vista se reflejen en el resultado de un determinado proceso político? ¿Qué sucederá si es necesaria una mayoría de dos tercios para aumentar el gasto público? ¿Qué ocurrirá si se eleva el sueldo de los políticos? ¿Y si el Estado limita las aportaciones de los particulares a las campañas políticas? ¿Y si contribuye a financiarlas? Pero los economistas también se ocupan de evaluar los distintos procesos políticos. ¿Son unos mejores que otros en algunos aspectos? ¿Tienen más probabilidades de producir decisiones "coherentes"? ¿Tienen unos más probabilidades que otros de generar resultados equitativos o eficientes?

DISCREPANCIAS ENTRE LOS ECONOMISTAS

En los párrafos anteriores hemos dividido el análisis de la intervención del Estado en dos partes: analizar sus consecuencias y evaluarlas. Ambas son muy controvertidas.

La unanimidad es rara en muchas de las cuestiones esenciales de los debates sobre la política económica. Unos piensan que el impuesto sobre la renta debe ser más progresivo (es decir, que los ricos deben ser gravados en un porcentaje más alto de sus ingresos y los pobres en uno más bajo); otros creen lo contrario. Unos piensan que el Estado debe subvencionar las escuelas privadas; otros creen que no. Unos piensan que debe reducirse el programa de becas a los estudiantes universitarios; otros creen que debe ampliarse. Uno de los objetivos básicos del análisis de la intervención del Estado es identificar los motivos de las discrepancias.

Existen tres grandes áreas en las que hay desacuerdo. Las dos primeras se derivan del análisis positivo de las consecuencias de la intervención; la tercera está relacionada con los juicios de valor que constituyen la base del análisis normativo.

Dificultad para prever todas las consecuencias de una política del gobierno

Muchas de las controversias se deben a que una de las partes (o ambas) no es capaz de vislumbrar todas las consecuencias de la política gubernamental. Ya hemos señalado varios ejemplos: el caso de la ley de control de los alquileres, en el que sus defensores no tuvieron en cuenta su efecto sobre la oferta de viviendas de alquiler.

Otro ejemplo más antiguo es el impuesto sobre las ventanas, que fue aprobado en Inglaterra en 1696. En esa época, las ventanas eran un lujo y las viviendas de los ricos tenían más que las de los pobres. Habría sido difícil desde el punto de vista administrativo establecer un impuesto sobre la renta, ya que el gobierno no disponía de los medios necesarios para averiguar qué ingresos tenía cada persona. De hecho, la gente no llevaba ningún tipo de contabilidad que le permitiera averiguar cuál era su propia renta. Por lo tanto, quizá fuera el número de ventanas una buena medida de la capacidad de pago, puesto que éstas eran un lujo caro. Los que podían tener muchas, probablemente gozaban de una posición económica mejor para pagar impuestos: en otras palabras, las ventanas podían constituir una base equitativa para determinar los impuestos. No cabe duda de que la intención de los que introdujeron el impuesto no era cerrar las ventanas, pero ésta fue una de las principales consecuencias de la medida.

Para evadir el impuesto se construían viviendas con pocas ventanas. El impuesto hizo que las casas fueran más oscuras.

En los siguientes capítulos señalaremos frecuentemente que las consecuencias de la política del gobierno son muy diferentes del resultado que se pretendía. *A largo plazo*, los individuos y las empresas responden a las modificaciones de los impuestos y a otras medidas gubernamentales, y estas respuestas a largo plazo han de tenerse en cuenta. Por otra parte, debido a estos ajustes, los impuestos o las subvenciones que se aplican a un determinado bien pueden tener consecuencias para otros bienes. Toda modificación impositiva importante repercute probablemente en el conjunto de la economía. Aunque muchos de los efectos puedan ser pequeños, cuando se tienen todos en cuenta, estas repercusiones indirectas pueden ser realmente graves. En nuestros análisis mostraremos algunos expresivos casos de este tipo; por ejemplo, un impuesto sobre los salarios que no afecta a los trabajadores, pero reduce el precio de la tierra.

Diferencias de opinión sobre el comportamiento de la economía

Los economistas están de acuerdo en que para evaluar una política deben tenerse en cuenta todas sus consecuencias; de hecho, consideran que la identificación de estas consecuencias constituye una de sus principales funciones en el análisis de la política económica. Sin embargo, a menudo discrepan sobre el comportamiento de la economía y, por lo tanto, sobre las consecuencias de las medidas gubernamentales. Existen dos grandes fuentes de discrepancia. En primer lugar, muchas veces discrepan sobre el nivel de competitividad de la economía. En la mayor parte de este libro supondremos que la economía es muy competitiva, que en cada sector hay muchas empresas que compiten activamente entre sí. Cada una de ellas es tan pequeña en relación con el mercado que no influye en el precio de mercado. No existen barreras a la entrada en la industria, por lo que todo el mundo puede aprovecharse rápidamente de las oportunidades que vayan surgiendo. Pocos economistas creen que estos supuestos sean válidos en todos los sectores de la economía, pero muchos piensan que ésta es suficientemente competitiva como para que las ideas que se extraen del análisis de una economía competitiva sean relevantes para comprender los efectos de la política gubernamental. La mayoría de los economistas también coincide en que el modelo competitivo no describe bien algunas industrias y que en esos casos el análisis de los efectos de los impuestos exige un estudio del funcionamiento de los monopolios (de las industrias que tienen una sola empresa) o de los oligopolios (de las industrias que tienen

unas pocas empresas). Pero hay algunos, como John Kenneth Galbraith, que piensan que la economía no es, por lo general, muy competitiva y que suponer que lo es contribuye poco a esclarecer los efectos de los impuestos. Otros creen que la competencia es grande a largo plazo pero escasa a corto plazo. Nosotros no podemos resolver estas divergencias, pero sí mostrar cómo y cuándo las diferentes opiniones conducen a diferentes conclusiones.

Modelos económicos. Los economistas, cuando analizan las consecuencias de las distintas medidas, utilizan lo que llamamos **modelos**. Lo mismo que la maqueta de un avión intenta reproducir sus características esenciales, un modelo económico intenta describir las características esenciales de la economía. Es evidente que la economía real es extraordinariamente compleja; para ver qué ocurre y predecir las consecuencias de un determinado cambio de política, es preciso distinguir los rasgos esenciales de los secundarios. Las características en las que decidamos centrar la atención para construir el modelo dependen de las cuestiones que deseemos abordar. El hecho de que los modelos partan de supuestos simplificadores, de que prescindan de muchos detalles, no es un defecto sino una virtud. Tal vez sea útil una analogía. Cuando realizamos un largo viaje, solemos utilizar varios mapas. Uno es un mapa de carreteras que nos permite ver cómo podemos ir de donde nos encontramos a donde queremos ir. Pero a veces también necesitamos mapas más detallados para ver cómo salir de la ciudad y cómo orientarnos una vez llegados al punto de destino. Si el mapa de carreteras tuviera todas las calles y carreteras del país, tendría que ser tan grande que su utilidad se vería reducida; los detalles, aunque son importantes para algunos fines, en este caso no serían más que un obstáculo.

En todos los análisis es necesario utilizar modelos, hipótesis sencillas sobre la respuesta de los individuos y de las empresas a los distintos cambios de la política gubernamental y sobre la interrelación de estas respuestas para averiguar todas sus repercusiones en la economía. Todo el mundo —tanto los políticos como los economistas— utiliza modelos para analizar los efectos de cada política. La diferencia estriba en que los economistas intentan exponer *explícitamente* sus supuestos y asegurarse de que son compatibles entre sí y compatibles con los datos estadísticos.

En nuestro examen anterior de los motivos de discrepancia en el análisis de la política económica, señalamos que los economistas suelen estar en desacuerdo sobre el grado de competencia de la economía. Es decir, algunos creen que un modelo de la economía en el que se suponga que las empresas compiten ferozmente entre sí constituye una buena base para predecir las consecuencias, por ejemplo, de un incremento del impuesto de sociedades. Quizás estén de acuerdo en que existen algunos casos en

los que las empresas no compiten ferozmente, pero, a su juicio, se trata de una excepción más que de una regla. Otros piensan que la mayoría de las industrias están dominadas por tres o cuatro grandes empresas; que aunque puedan competir en algunos aspectos —por ejemplo, en el desarrollo de nuevos productos—, en otras áreas, como en la política de precios, a menudo hay una colusión tácita. Creen que el modelo competitivo tradicional genera probablemente resultados erróneos. Sostienen que para que un modelo sea apropiado, es necesario tener en cuenta las limitaciones del grado de competencia.

Discrepancias sobre las magnitudes. Incluso cuando los economistas están de acuerdo en el tipo de respuesta que provocará una determinada política, pueden discrepar sobre la magnitud de esa respuesta. Es decir, tal vez coincidan en que la reducción de los impuestos induce a los individuos a trabajar más, pero habrá algunos que piensen que el efecto sea pequeño y otros que crean que sea grande. Esta fue una de las causas de la controversia sobre las consecuencias de la reducción de los impuestos llevada a cabo por el presidente Reagan en 1981. Los defensores del nuevo impuesto creían que la reducción de los tipos estimularía de tal forma la economía que aumentarían de hecho los ingresos fiscales. Los críticos aceptaban la posibilidad de que la economía se viera estimulada, pero opinaban que el aumento de la renta nacional iba a ser en cualquier caso pequeño y que los ingresos fiscales iban a disminuir. En su opinión, esta disminución provocaría grandes déficits, que serían, a su vez, perjudiciales para la economía. Tal como se desarrollaron los acontecimientos, la respuesta de la economía a corto plazo fue aun menor de lo que habían predicho algunos de los críticos de Reagan.

Aunque una de las preocupaciones fundamentales de la economía moderna es averiguar la magnitud de la respuesta, por ejemplo, de la inversión a los incentivos fiscales, del consumo a la modificación de los tipos del impuesto sobre la renta, del ahorro a la subida del tipo de interés, etc., es lamentable que algunos estudios, que utilizan diferentes datos y diferentes técnicas estadísticas, lleguen a conclusiones distintas. Quizá se resuelvan algunas de estas discrepancias a medida que los economistas obtengan más datos y desarrollen mejores técnicas para analizar los pocos existentes.

Discrepancias sobre los valores

Aunque las dos causas anteriores de las discrepancias surgen en la economía positiva, la causa última se encuentra en la economía normativa. Aun cuando todo el mundo esté de acuerdo en todas las consecuencias de una política, puede haber divergencias sobre su conveniencia. Con frecuencia

se plantean *dilemas*: una política puede aumentar el producto nacional pero también la desigualdad; una política puede aumentar el empleo pero también la inflación; una política puede beneficiar a un grupo pero perjudicar a otro. En otras palabras, una política tiene unas consecuencias deseables y otras negativas. Cada persona las sopesa de forma distinta; unas conceden más importancia a la estabilidad de los precios que al paro; otras conceden más importancia al crecimiento que a la desigualdad.

En la cuestión de los valores no existe mayor unanimidad entre los economistas que entre los filósofos. Lo que haremos en este libro es presentar algunas de las principales ideas y evaluar algunas de las críticas que se han formulado contra ellas.

RESUMEN

1. En las economías mixtas, como las occidentales, la actividad económica es llevada a cabo tanto por la empresa privada como por el Estado.

2. Desde los tiempos de Adam Smith, la teoría económica ha puesto el énfasis en los mercados privados como proveedores eficientes de bienes. Sin embargo, los economistas y otros pensadores se han dado cuenta de las importantes limitaciones de la capacidad del sector privado para satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. El intento de corregir estos fallos ha aumentado el papel del Estado en la economía de mercado.

3. Sin embargo, el Estado no es necesariamente la **solución** para resolver los fallos del sector privado. El fracaso de muchos programas públicos puede atribuirse a tres factores: a) las consecuencias de las acciones del Estado son complejas y difíciles de prever; b) el Estado sólo tiene un reducido control sobre estas consecuencias; c) los legisladores sólo tienen un reducido control sobre la aplicación real de los programas gubernamentales.

4. Los países occidentales tienen una estructura hasta cierto punto descentralizada de gobierno, en la que determinadas actividades son principalmente responsabilidad de los gobiernos regionales y municipales (como la educación y la recogida de basuras) y otras del gobierno central (como la defensa).

5. La economía es el estudio de la escasez, de la forma en que se asignan los recursos a los diferentes usos. La economía del sector público centra la atención en las elecciones entre el sector público y el privado y en las

elecciones dentro del propio sector público. Se ocupa de cuatro cuestiones básicas: qué se produce; cómo se produce; para quién se produce, y los procesos mediante los cuales se toman estas decisiones.

6. La economía positiva, cuando estudia la hacienda pública, analiza el alcance de las actividades del Estado y las consecuencias de las diferentes medidas gubernamentales. La economía normativa intenta evaluar las diferentes medidas que podrían adoptarse.

7. Las discrepancias sobre la conveniencia de cada política se deben: a la imposibilidad de prever todas sus consecuencias; a las discrepancias sobre la naturaleza de la economía, y a las divergencias sobre los valores y los objetivos.

CONCEPTOS CLAVE

Economía mixta
Fallos del mercado
Mano invisible
Laissez-faire
Sector privado

Sector público
Curva de posibilidades de producción
Economía normativa
Economía positiva
Modelos económicos

PREGUNTAS Y PROBLEMAS

1. Considere el siguiente análisis de un programa hipotético de ayuda a los agricultores:

A) El objetivo de este programa agrícola es **garantizar** que todos los agricultores tengan un nivel de vida razonable, garantizando que perciban precios justos por sus productos. Tan injusto es que los agricultores produzcan a precios demasiado **bajos** como que los trabajadores trabajen a cambio de unos salarios demasiado bajos.

B) Este programa agrícola ha sido un fracaso. Los beneficios que proporciona el sostenimiento de los precios van a parar, en gran parte, a los grandes agricultores (debido a que producen más). Muchos agricultores siguen teniendo rentas inferiores al umbral de pobreza. Los elevados precios han provocado un incremento de la producción, lo que ha acarreado unos elevados costes para el Estado. La limitación del número de hectáreas sólo ha surtido un efecto reducido, ya que los agricultores han conservado sus mejores tierras. La concesión de ayudas directas a los agricultores sería preferible al programa de apoyo a los precios.

a) ¿Qué afirmaciones de este análisis son normativas y cuáles positivas? (El hecho de que el lector discrepe de una afirmación normativa o de que crea que una determinada afirmación "positiva" es inexacta no altera el carácter de la afirmación.)

b) Identifique las causas de las discrepancias: ¿se deben a la existencia de divergencias sobre los valores y los objetivos? ¿A la existencia de divergencias sobre la percepción de la naturaleza de la economía? ¿O a que una de las partes del debate (o la otra) no tiene en cuenta todas las consecuencias de las medidas del gobierno?

2. Identifique una (o más) de las consecuencias "inintencionadas" de cada uno de los siguientes programas:

- a) El control de los alquileres
- b) Los salarios mínimos
- c) La asistencia sanitaria gratuita a los ancianos
- d) La construcción de autopistas para mejorar la comunicación entre los barrios periféricos y la ciudad
- e) La integración racial obligatoria en las escuelas
- f) El sostenimiento de los precios agrícolas
- g) La reducción del límite de velocidad a 100 kilómetros por hora para ahorrar gasolina.

3. "En los últimos años ha suscitado una gran preocupación la viabilidad de la seguridad social (pensiones de jubilación, viudedad, etc.). Algunos creen que con las tasas de natalidad, de mortalidad, etc., actuales, en el futuro sólo será posible mantener el nivel de prestaciones elevando acusadamente los impuestos. Unos creen que la respuesta correcta es reducir el nivel actual de prestaciones; otros, elevar los impuestos en el futuro; y otros, preocupados por las consecuencias que puedan tener tipos impositivos aun más altos, pero convencidos de que sería injusto reducir las prestaciones que perciben actualmente las personas acogidas a la seguridad social, sostienen que deberán reducirse las prestaciones en el futuro".

Distinga en este análisis las afirmaciones positivas de las normativas. ¿En qué medida pueden atribuirse las discrepancias a diferencias de valores? ¿En qué medida pueden atribuirse a diferencias de opinión sobre la economía?

2

El sector público en España¹

Uno de los temas que los economistas debaten con frecuencia es el de si el tamaño del sector público es el adecuado. Para unos es demasiado grande. Dudan de la capacidad del gobierno para dar solución a los problemas económicos y sociales, precisamente por el tipo de dificultades que hemos descrito en el capítulo anterior. O prefieren un sector público pequeño por estimar que uno demasiado grande es una amenaza para la libertad económica y política. Otros, sin embargo, consideran que el sector público es demasiado pequeño. Según este punto de vista, un mayor gasto público permitiría resolver algunas de las desigualdades más flagrantes de nuestra sociedad.

Cualquiera que sea nuestra opinión, de lo que no hay duda es de que

1. En la redacción de este capítulo he procurado seguir el argumento desarrollado por J. Stiglitz en el correspondiente capítulo de la edición original, dedicado al sector público en Estados Unidos. A lo largo de las páginas que siguen he utilizado profusamente la información contenida en A. Bosch y C. Escribano. *Medición del grado de intervención del sector público en la economía española*, informe presentado al Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, 1987.