

EL SECTOR PÚBLICO EN ECONOMÍAS DE MERCADO: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO A FINES DEL SIGLO XX?

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez *

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de mi intervención es tratar de ofrecer una panorámica literaria de cómo han evolucionado a lo largo del siglo xx los fundamentos analíticos, los objetivos perseguidos y los instrumentos utilizados por el sector público en las economías de mercado, intentando enmarcar todo ello en la evolución de la economía real de nuestras sociedades.

Me parece razonable adelantar que las conclusiones se encuentran muy alejadas de visiones extremas —sean criptoliberales o paleocolectivistas—, y se mueven en el campo más templado de ayudar a mejorar el funcionamiento de economías en que existen tanto fallos del mercado como fallos del sector público. Economías en las que, por tanto, hemos de optar por la mejor combinación posible entre sector público y mercado, tratando de que un mejor —no por ello mayor ni menor— sector público ayude a que exista un mejor mercado. Un mundo, al fin y a la postre, de óptimos de segundo orden en que se persigue minimizar las pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos manteniendo un grado de justicia distributiva que se considera socialmente deseable.

* Sesión del día 26 de octubre de 1999.

2. LOS FUNDAMENTOS MICROANALÍTICOS BÁSICOS

Si el mundo fuera como el modelo de competencia perfecta (el Arrow-Debreu), al que los profesores de análisis microeconómico dedicamos tanto tiempo, los economistas no tendríamos empleo. 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 contingencias (estados de la naturaleza), los mercados, libres de toda injerencia, asignarían eficientemente los recursos. Estaríamos en el mundo ideal de los óptimos de primer orden.

En estas condiciones, además, el arduo problema de la equidad tendría una fácil solución: bastaría con que el Gobierno determinara cuál es la distribución de la renta considerada deseable y la instrumentara mediante transferencias de tanto alzado entre los ciudadanos, dejando que los mercados alcanzaran la nueva asignación —igualmente eficiente— que correspondiera a dicha distribución.

La realidad es, sin embargo, algo más compleja, por dos tipos de motivos.

El primero, que existen poder de mercado y fallos de mercado, y que la estructura de mercados es siempre incompleta. Unas pocas palabras sobre estos temas.

El *poder de mercado* existe siempre que una o varias empresas tienen cierta capacidad de determinación de precios: la tendencia creciente a la concentración, unida a factores tecnológicos, ha aumentado sensiblemente el número de industrias en las que hay pocas empresas con poder de mercado. Y el poder de mercado implica precios superiores a los competitivos y, por tanto, asignaciones ineficientes y pérdidas de bienestar social.

Los *fallos de mercado* son situaciones en las que o bien no existen precios para determinados bienes (el caso de los efectos externos, como la contaminación, y de los bienes públicos, como la defensa) o, más relevante aún en nuestras economías, en las que la información que tienen los agentes es incompleta y/o está distribuida asimétricamente entre las personas. Podría pensarse que una solución negociada como la propuesta por Coase en 1960 resolvería el problema de los efectos externos, pero esto no es así ante problemas de información o de mercados incompletos.

¿Qué pasa si la información es asimétrica? Que el equilibrio competitivo conduce a un precio superior y una calidad inferior a los óptimos. Y los casos de

información asimétrica son muy importantes: no sólo el ejemplo seminal del mercado de coches de segunda mano de Akerlof de 1970, sino, por ejemplo, los servicios de la salud y la asistencia médica, que absorben entre el 6 y el 14 % del PIB de las economías occidentales.

¿Qué ocurre si la información *privada* es relevante? Que aparecen dos tipos de fenómenos. Uno de selección adversa: quienes tienen mayor probabilidad de un futuro mejor se subaseguran y quienes la tienen menor se sobreaseguran, generando una cobertura ineficiente de riesgos. Otro de riesgo moral: los esfuerzos por prevenir sucesos negativos (conductas cuidadosas) y por reducir sus consecuencias (medidas de seguridad) son inferiores a los óptimos.

Por último, si no existen mercados de contado y a futuro para todos los bienes, y para cualquier posible suceso o estado de la naturaleza, las propiedades de eficiencia de los mercados también se pierden. Y tanto por razones institucionales como por normas legales, usos sociales arraigados e imposibilidad de determinar probabilidades de que suceda un acontecimiento no pueden existir mercados completos en el mundo real.

El segundo motivo que imposibilita un mundo de óptimos paretianos, con una distribución de la renta considerada socialmente equitativa, es que *las transferencias de tanto alzado son impracticables y manipulables*. En efecto, las transferencias deberían determinarse en función de características de los individuos relevantes a efectos redistributivos, como por ejemplo su productividad, el esfuerzo realizado, su cualificación, la calidad de su salud, etc. Sin embargo, estas características no son observables: podemos conocer los ingresos laborales de un individuo, pero no la descomposición de éstos entre productividad y esfuerzo; podemos conocer el nivel de estudios de una persona, pero no su cualificación real; se puede determinar la salud media de una sociedad, e incluso conocer su distribución, pero no su valor para cada individuo concreto.

Siendo esto así, las transferencias de tanto alzado tendrán una de dos limitaciones, y casi siempre ambas. Primera, que se determinarán en función de características observables pero poco relevantes: el ejemplo más inmediato, la edad. Segunda, que si se determinaran, como es frecuente, por características observables pero compuestas —como los ingresos (*ingresos = salario × horas trabajadas*)—, son manipulables por los individuos. Si observo que el balance de beneficios netos que percibo del sector público depende del nivel de ingresos, puede ser beneficioso para mí alterarlos reduciendo mi esfuerzo.

Me permitirán que concluya, tras este apretado recorrido analítico, que existe una base inatacable para afirmar que es imposible vivir en un mundo de óptimos paretianos y que, por tanto, la existencia de un sector público es imprescindible para lograr un funcionamiento no ya equitativo, sino eficiente, de nuestras economías.

Pero también hemos aprendido —como tendremos ocasión de ver en seguida— que no cualquier sector público logra estos objetivos; que su actuación no está libre de fallos —en cierta medida isomorfos con los del mercado—, y que los instrumentos de intervención adecuados han cambiado significativamente en las últimas décadas.

3. LAS RAZONES DE LA EXISTENCIA DEL SECTOR PÚBLICO ECONÓMICO

Comenzaré por avanzar que la discusión sobre la justificación estrictamente económica del sector público constituye un análisis limitado, porque la economía no puede aspirar a ser más que un *marco de referencia* en una discusión global sobre las funciones y el tamaño óptimo de dicho sector. Con seguridad, en sociedades democráticas, los aspectos sociales, políticos y jurídicos son de tanta importancia —y estoy seguro que alguno de ellos de mayor— que los económicos. Piénsese simplemente en temas como la conservación de la naturaleza, la existencia de administraciones autónomas, las propuestas de constitucionalización del déficit nulo, o el equilibrio entre poderes, para comprender la parcialidad del enfoque económico.

Con estas limitaciones, cabe señalar que las propias razones a favor de la existencia de un sector público económico han cambiado sensiblemente en las últimas décadas. Hasta mediados los años setenta, se aducían tres razones fundamentales:

- 1.º El adecuado equilibrio entre la eficiencia, representada por el sector privado, y la equidad, garantizada por el sector público.
- 2.º La existencia de bienes públicos cuya oferta óptima no puede ser determinada por el mercado.
- 3.º La necesidad de un tamaño mínimo del sector público, por razones tanto de estabilización económica como de masa crítica necesaria para la realización de ciertas actividades.

Sin embargo, con el paso del tiempo, estas razones han devenido en poco relevantes. Es cierto que el equilibrio entre eficiencia y equidad —se defina esta última como se defina— 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 y eficiencia con el privado es una simplificación, porque el sector público persigue en parte objetivos propios, endógenos, que incluso pueden 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 —de consumo no rival ni excluible— son muy escasos. La mayor parte de los bienes financiados y provistos por el sector público son de tipo mixto (v.gr.: educación, sanidad, autopistas, algunos transportes), de forma que aun en el caso de que su financiación no se cuestionara, su provisión excluyente por parte de unidades productivas de titularidad pública es mucho más discutible.

Por último, es cierto que ningún economista en sus cabales 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. El ejemplo español de los años cincuenta y sesenta es claro: el porcentaje del PIB gestionado por el sector público era raquítico, pero la intervención extra-presupuestaria era enorme.

Las justificaciones actuales más solventes del sector público provienen de su análisis como *organización*. Desde este punto de vista, el sector público presenta tres características que lo diferencian sustancialmente de la otra organización que asigna recursos, el mercado:

1.º La *universalidad* o pertenencia obligatoria, negociada mediante acuerdos políticos.

2.º La *compulsión* o capacidad de obligar y prohibir, que tiene un claro reflejo económico en la fiscalidad o en la regulación.

3.º Su *gestión por un gobierno emanado de un proceso electoral*.

Estas tres características diferenciadoras hacen que resulte imposible sostener que entre dos instituciones tan distintas como sector público y mercado una

de ellas pueda hacerlo todo mejor —o peor— que la otra, y además señalan como justificación más sólida del sector público económico *aquellas actividades para las que la universalidad y la compulsión presentan ventajas*. Existe un amplio acuerdo entre los economistas competentes de que éstas son:

a) 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 ejercicio de poder de mercado.

b) La redistribución de la renta, que es un bien público, por lo que su oferta privada —la beneficencia— es ineficiente por defecto.

c) La garantía de acceso de los ciudadanos a los bienes considerados preferentes por la sociedad, 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 derivada de la falta de competencia dentro de la Administración pública.

4. LOS INSTRUMENTOS DEL SECTOR PÚBLICO

Para analizar la agenda de posibles *instrumentos* del sector público, lo mejor es volver a la tradición y recordar que ya Musgrave señalaba tres áreas de intervención pública: la estabilización económica, la asignación de recursos, y la distribución de la renta y la riqueza.

a) Las políticas de estabilización económica

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 con-

flagración y, en consecuencia, había un amplio campo para las políticas de demanda. Al mismo tiempo, las instituciones financieras internacionales diseñadas tras la guerra, y sobre todas el FMI, aseguraban el control de la liquidez mundial, dependiendo de las reservas de oro y de los dólares en manos de no residentes, muy escasos por el superávit de la balanza de pagos estadounidense. El acceso a las facilidades crediticias del FMI seguía reglas muy estrictas que, en lo sustancial, implicaban la imposición de planes de estabilización para acceder a las ayudas derivadas de un desequilibrio exterior no estructural de las economías nacionales. Y los propios recursos del FMI, aunque adecuados en cuantía para la época, se circunscribían a los derechos especiales de giro, de crecimiento potencial muy limitado.

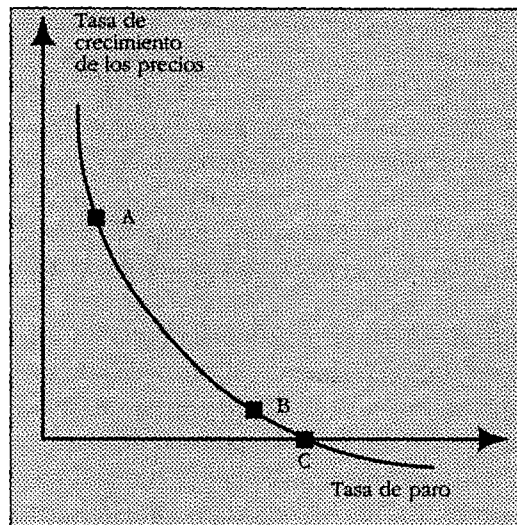
Por lo que respecta a la macroeconomía de la época, la estabilidad mostrada por la demanda de consumo validaba la capacidad de las autoridades económicas para predecir con precisión el efecto de posibles medidas de política económica, y ponía en el centro de éstas la política de gasto público, motor del crecimiento; la financiación mayoritaria presupuestaria con impuestos directos con tipos impositivos crecientes, y cierta despreocupación por los déficit públicos. También la política monetaria era útil y debía ser activa, ya que la transmisión de la oferta monetaria a los tipos de interés y de éstos a la inversión era suave y predecible.

Todos los economistas sabían que, en este marco de política económica, la inflación tenía un buen caldo de cultivo, 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.

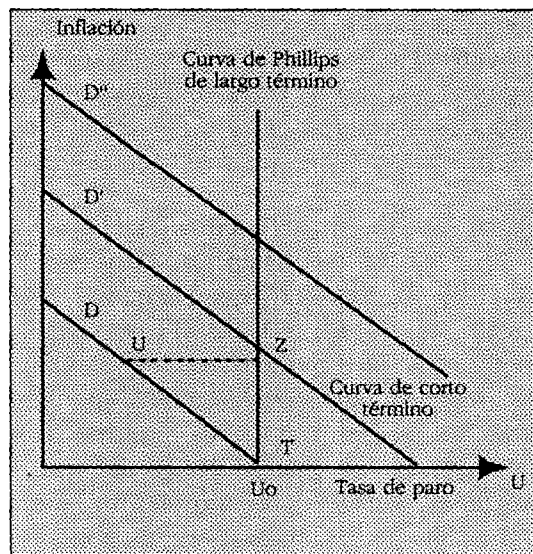
En contra de las simplificaciones interesadas y los maniqueísmos de quienes hablan con la lucidez de hacerlo cuatro décadas más tarde en un contexto distinto, lo cierto es que el sistema funcionó de forma muy satisfactoria hasta entrada la década de los años setenta, es decir, más de un cuarto de siglo. En ese período, 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 éstas y las más atrasadas que ha invertido su signo en las tres últimas décadas del siglo. Además, se crearon sistemas de infraestructuras públicas y 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 y favorecieron la igualdad de oportunidades.

¿Qué sucedió a partir de comienzos de la década de los años setenta? Yo destacaría tres fenómenos distintos que se superpusieron, y posiblemente se autoalimentaron. Expresados sintéticamente:

Curva de Phillips



Curva de Phillips y Friedman



1.º La pérdida de la disciplina financiera internacional derivada de la erosión relativa de liderazgo económico de EE.UU. El desequilibrio creciente de las cuentas exteriores estadounidenses, iniciado con los déficit por cuenta de capital, amplificado por los gastos bélicos —provocados sobre todo por la guerra del Viet-

nam— 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.

2.º La crisis del crudo de 1973 —seguida de su repunte en 1979—, que constituyó 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—, que implicaba fuertes redistribuciones de la renta y pérdidas de riqueza real para los países no productores de crudo, y que afectó de forma asimétrica a éstos en función del grado de dependencia de cada economía respecto a las importaciones de crudo, y de la posibilidad de sustituir tecnologías intensivas en energía de origen fósil.

3.º 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: pérdida de legitimidad social de los sistemas fiscales excesivamente progresivos, efectos de rebose derivados del crecimiento de los déficit públicos primarios; partidas del gasto público con una dinámica incrementalista autónoma; protección desigual y, para algunos colectivos, excesiva, 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 e hizo que las más rígidas de entre ellas —las europeas, en contraste con la estadounidense— presentaran fenómenos de histéresis en el mercado de trabajo: en cada ciclo económico sucesivo, la tasa de paro de la recuperación era cada vez más elevada. Esta debilidad llevó a plantearse la necesidad de reformar el enfoque predominante de las políticas de estabilización, en una línea apuntada una década atrás por la teoría económica —las expectativas racionales (ER) formuladas por Muth en 1963— y por cierta evidencia acumulada sobre la eficacia de la política monetaria discrecional aplicada hasta la fecha por los bancos centrales nacionales.

La idea básica de la hipótesis de ER es muy sencilla: los modelos macroeconómicos que utilizan los gobiernos para calcular los efectos de una medida de política económica (variación del gasto público, modificaciones fiscales, alteraciones de los agregados monetarios, etc.) 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 habrá variado y será más completo, de forma que cabe

esperar que alteren sus comportamientos. Esto hace que los cálculos de los efectos de medidas con estos modelos sean menos precisos de lo deseable. Además, si los agentes van acumulando la sucesiva información contenida en las 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 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.

Ambas piezas permitían obtener algunas conclusiones relevantes.

En primer lugar, no existía sustituibilidad entre inflación y paro: la curva de Phillips era rígida al nivel de la tasa de paro bautizada como «natural», es decir, de la máxima permitida por las fuerzas reales de la economía.

En segundo lugar, los *shocks* derivados de una política monetaria expansiva de demanda eran anticipados por los agentes, de forma que sus efectos reales eran modestos. La única forma de que los agentes no anticiparan estas perturbaciones era mediante una política monetaria aleatoria que nadie en su sano juicio podía defender. La inflación era un fenómeno estrictamente monetario a largo plazo.

En tercer lugar, las autoridades económicas tenían un conocimiento deficiente de los posibles efectos de sus decisiones, y no conocían con precisión los canales a través de los cuales se transmitían 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 era clara: *el objetivo principal de la política de estabilización debía ser crear unas condiciones de estabilidad macroeconómica —inflación, déficit público, tipos de cambio y de interés— que favorecieran el crecimiento sostenido de la economía.* Y esto, respecto a las políticas monetaria y fiscal, implicaba:

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 suma de la tasa de crecimiento esperada del PIB y de la tasa de inflación compatible con ésta.

2.º Que la *política fiscal* debía ser especialmente adversa a los déficit públicos, de forma que el ideal sería 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, y el fiscal, incumplido con generosidad por los gobiernos— protagonizaron el cambio sustancial de la política de estabilización en las décadas de los años setenta y ochenta.

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 noventa. Buen ejemplo de ello es la restricción del 3% impuesta por la UEM, y la obligación de presentar y cumplir planes de estabilidad de los países pertenecientes a la misma. 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 de un cierto máximo—, o la creación de comisiones de deuda pública independientes del ejecutivo que limitasen anualmente el endeudamiento global de los estados.

La política monetaria ha sufrido cambios importantes en su definición y funcionamiento. Por una parte, se ha aceptado —con la notable excepción de EE.UU.— 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 dominante en las dos décadas precedentes de que la política monetaria debería seguir la regla áurea 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 cincuenta y sesenta y la regla estricta de los setenta y ochenta. La razón 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 en menor medida por qué canales de transmisión operan.

Hoy día, los bancos centrales más solventes —incluido el BCE— utilizan una amplia batería de indicadores monetarios, reales y financieros para tomar decisiones, persiguiendo unos objetivos expresados en términos de tasas de inflación.

b) Las políticas de asignación de recursos

El Estado interviene activamente en el proceso de asignación de recursos tanto por la vía presupuestaria (fiscalidad, financiación y, en su caso, provisión de ciertos bienes) como por la extrapresupuestaria (regulación de actividades, promoción de la competencia, legislación económica general).

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

1.^a La aceptación, ya comentada, de que el objetivo principal de la política macroeconómica debe ser mantener unas condiciones de estabilidad globales, que faciliten el desarrollo de la actividad productiva y la capacidad de adaptación de las economías a situaciones muy volátiles, se encuentra en el centro de las llamadas *políticas de oferta que persiguen hacer más eficiente el funcionamiento de los mercados*.

2.^a 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.^a 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.^a Es preciso diferenciar entre los aspectos de *financiación pública* de una actividad y la provisión pública de ésta. Incluso en los casos en que se acepta ampliamente la primera —v.gr.: sanidad, educación, vivienda, infraestructuras—, la provisión pública pura debe revisarse.

El corolario lógico de estas evidencias 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 supranacionales—, en que las autoridades nacionales tienen menor capacidad para tomar decisiones autónomas al margen de aquéllos.

Discutiré, dado el número y heterogeneidad de los temas, la interpretación y aplicación de las cuatro ideas formuladas sólo en tres puntos 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 industrial. En segundo lugar, los cambios en la regulación. Por último, la política de defensa de la competencia.

Empecemos por la *empresa pública*. Existe un amplio acuerdo en que los argumentos que se emplearon en las décadas de los años cincuenta y sesenta para justificar la existencia de empresas públicas industriales han dejado de tener validez. Ni la protección a la industria naciente, ni la política de sustitución de las importaciones, y menos aún la utilización de empresas públicas como instrumento de políticas de empleo o de equilibrio territorial, son defendibles hoy día. Sólo el argumento de la existencia de monopolios naturales puede esgrimirse a favor de empresas de titularidad pública; pero aquéllos son cada vez más escasos, y los mismos objetivos admisibles que persigue la propiedad pública pueden alcanzarse, como veremos enseguida, con instrumentos menos costosos y más 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. Y a esto se suma el problema de la *imposibilidad práctica de quiebra*, que favorece comportamientos poco eficientes de los trabajadores y gestores.

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 financiero, 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 BA hasta los problemas de Power Gen, por poner ejemplos británicos).

Existe un único punto abierto a controversia que, aunque relevante, es marginal en el contexto de esta intervención y resulta aplicable solamente al caso de las *public utilities*. Se trata de la conveniencia o no de que el Estado siga manteniendo una cierta vinculación o control sobre la empresa privatizada, bien vía *golden shares*, bien vía 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 por 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 ciertos bienes preferentes, aunque en estos casos los modelos de provisión mixta parecen más deseables que los de provisión pública pura.

He comenzado la discusión de la políticas públicas de asignación de recursos con el caso de la empresa pública industrial 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 epítome de las políticas de oferta la receta «liberalizar, privatizar y desregular». Aceptando, con matices que no es ésta ocasión de discutir porque dependen de cada caso concreto, que son mejores los mercados liberalizados 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.

Como argumento empírico, el caso británico de la electricidad ya mencionado (en que se ha cuadruplicado la actividad regulatoria) o el sistema sanitario estadounidense (en el cual los costes de transacción absorben el 3-4 % del PIB) son ejemplos incontestables.

¿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 siendo monopolística, de forma que la 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 al monopolio. Objetivos tales como la garantía del suministro, la calidad del servicio, la tarifa única para servicios básicos, la seguridad y un largo etcétera, no pueden lograrse sin regulación. Que una empresa privada que opera en un marco limitadamente competitivo no ejerza poder de mercado exige regulación. Y muchas empresas de *public utilities* privatizadas actúan en contextos débilmente competitivos. Por poner sólo algunos ejemplos: las empresas de generación eléctrica pueden protegerse frente a la competencia adquiriendo posiciones de control en el gas, y las posibilidades de competencia externa están limitadas por la capacidad de interconexión; 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 posiblemente sea aún más convincente 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, parte de la innovación financiera se dedicó a eludir regulaciones financieras y fiscales, y sobre todo 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 —por ejemplo, el gravamen de Tobin—, y se sostuvo con fuerza la idea de que no debían limitarse de ninguna forma 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 instituciones financieras, se empiezan a discutir en organismos internacionales instrumentos para limitar y controlar 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 (BIS, FMI, BCE). Lo que ha dado en llamarse un proceso de re-regulación financiera.

Por último, no es ocioso dar cuenta de que en unas décadas en que ha sido muy intensa la tendencia a replantearse las funciones, objetivos, instrumentos y políticas del sector público, en la línea de dar mayor cabida en los procesos de asignación a los mercados, y se han dedicado esfuerzos muy importantes a este fin, el área de investigación en análisis económico que más se ha expandido ha sido, precisamente, la de la teoría de la regulación.

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*.

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, haciendo que la estructura empresarial de aquéllos facilite los comportamientos colusivos y el ejercicio de poder de mercado. Conviene aquí recordar que el mercado no presenta su propiedad más deseable —la eficiencia— salvo que sea competitivo.

En coherencia con la mayor 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 evaluar ahora que hace algunas décadas, porque frente a las decisiones basadas en simples medidas de la concentración —el índice 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, la tecnología productiva, el papel de la competencia potencial, y un largo etcétera. También es ilustrativo que la otra gran área de expansión del análisis microeconómico en las últimas décadas haya sido la economía industrial.

En resumen, las políticas públicas de asignación 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 regulatoria y de defensa de la competencia. Sin embargo, estas últimas presentan características distintas a las de hace veinte años, en el sentido de que son mucho más sensibles a la alteración de los sistemas de incentivos, a la no creación de condiciones discriminatorias y a la motivación real del comportamiento de los agentes.

c) Políticas de redistribución

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 ochenta, ha sufrido un doble vuelco significativo. Por una parte, se ha cuestionado el carácter redistribuidor efectivo de la fiscalidad tradicional; por otra, las consideraciones de eficiencia han ganado peso relativo.

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 han dado en llamar *modelo extensivo*, que, en lo esencial, cabe sintetizar en tres aspectos:

- 1.º Mayor peso relativo de los criterios de eficiencia.
- 2.º Recuperación de la equidad horizontal y menor relevancia de la equidad vertical.
- 3.º Simplificación administrativa.

Principios cuya plasmación práctica ha sido la reducción en el número de tramos (ejemplos extremos en la OCDE 1980-1996: Suecia de 18 a 2; España de 28 a 16; Japón de 15 a 10; y por media de 13 a 5); las reducciones de los tipos marginales máximos (ejemplos extremos OCDE 1980-1996: Suecia del 75 al 56%, Noruega del 65 al 42%, Nueva Zelanda del 60 al 33%, Reino Unido del 60 al 40%; y por media del 60 al 49%); la reducción de tratamientos preferenciales e incentivos fiscales, y una ampliación de las bases imponibles y una potenciación del IVA que han permitido que todas estas modificaciones no afectarán al porcentaje de los ingresos tributarios respecto al PIB (ejemplo en la OCDE 1980-1996: Italia + 10,9 p.p., España + 9,9 p.p., Finlandia + 9,6 p.p., Portugal + 8,6 p.p., Nueva Zelanda + 5,2 p.p.,

Japón + 3,1 p.p., EE.UU. y Suecia + 1 p.p., Reino Unido 0 p.p., Noruega, - 1,2 p.p.: y por media + 3,8 p.p.).

Ha habido en este período experiencias más avanzadas que, dentro del modelo comentado, han dualizado más 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, con seguridad, 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 claros:

- 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.
- Sistemas públicos de pensiones (redistribuciones con componente intergeneracional).
- Financiación de educación y sanidad universales.
- Seguro de desempleo «contributivo».

Ya he tratado aquí en otras ocasiones de estos programas (en el año 1993, sobre protección del desempleo; en 1994, sobre pensiones y sanidad, y en 1997, sobre protección en general y los sistemas de protección europeos), por lo que me limitaré a sintetizar las ideas que ya he expuesto, advirtiendo que en este tema el análisis económico permite defender posiciones que pertenecen a un abanico más amplio que en los temas anteriores (políticas de estabilización y de asignación de recursos). Ello no es debido a insuficiencias del análisis, sino al hecho de que el propio concepto de equidad, justicia o *fairness* es opinable. Baste con pensar que puede opinarse que una distribución es tanto más justa cuanto menor es la disper-

sión de los ingresos familiares o cuanto mejor tratado esté el individuo en peor situación de la sociedad, con independencia de la dispersión.

Los problemas que, con carácter general, se han señalado, derivados del desarrollo de los sistemas de protección social europeos, han sido los siguientes:

- Protección desigual.
- Redistribución entre clases medias.
- Generación de incentivos negativos sobre el empleo.
- Incrementalismo del gasto en algunos programas.
- Problemas de gestión pública en algunos programas.

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 los beneficios obtenidos por ayuda familiar o por una situación de inactividad laboral sean distintos 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 mas bien apunta hacia la necesidad de mejorar la protección de quienes no han accedido al mercado del trabajo. El tema central aquí no es el de los beneficios de origen contributivo, sino el de los programas de lucha contra la pobreza y la ayuda familiar, que ya traté en 1994.

La segunda crítica es la relativa al *cambio del 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 a la financiación de bienes preferentes, ha conducido a que el grueso de la distribución 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 lo era hace dos décadas.

En efecto, la razón por la cual no se generan transferencias de renta inespecíficas y se deja a las familias que las gasten en lo que deseen es, aparte de las dificultades señaladas con las transferencias de tanto alzado, el fenómeno que Tobin bautizó como igualitarismo específico, que afecta a los bienes preferentes: en la medida en que las sociedades no acepten 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 será entre rentas medias, que perseguirán el objetivo de lograr dicho igualitarismo.

La *generación de incentivos negativos sobre la oferta de trabajo* constituye un tema de mayor calado. 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 ya comentadas en otras ocasiones: 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 permite que perciban el salario mínimo, completándose éste con fondos de protección del desempleo.

El problema del *incrementalismo* es bien conocido: algunos programas, y paradigmáticamente la sanidad, muestran un ritmo de crecimiento real 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 sólo debe contemplar la cobertura de problemas básicos de salud; y que los gastos en medicamentos y tecnología sanitaria sean regulables con mayor eficiencia que en la actualidad, puesto que son 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 introducción de competencia dentro de la Administración, y entre ésta y la oferta privada, de forma tal que la gestión de estos servicios pueda alcanzar cotas de eficiencia razonables, que resultan imposibles 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 el que dicha cifra se encuentra 4-5 p.p. del PIB 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 definiendo podría sintetizarse diciendo que el Estado del bienestar no debería perseguir como objetivo garantizar 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 de demandas justificables 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. COLOFÓN

Todo lo expuesto implica más Estado y menos mercado, o lo contrario? No sabría decirlo a priori, aunque la intuición me dicta que no traería consigo más Estado en el sentido de mayores absorciones de PIB por parte del gasto público. Pero lo que sí es seguro es que implicaría un mejor Estado y un mejor mercado. Un Estado que se preocupe más por las condiciones de estabilidad agregada, que garantice las condiciones de competencia y asegure que los beneficios de ésta se transmiten a los ciudadanos como consumidores; un Estado más neutral fiscalmente, que asegure a los individuos frente a riesgos no previsibles ni achacables a sus decisiones personales, que gestione 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.

