

1. EL SECTOR PÚBLICO EN UNA ECONOMÍA MIXTA

Preguntas básicas

1. ¿Cuáles son las principales cuestiones de las que se ocupa la economía del sector público?
2. ¿Cuáles son los diferentes puntos de vista sobre el papel económico del Estado? ¿Cómo han evolucionado con los años y a qué se ha debido esa evolución?
3. ¿Cómo estudian los economistas la economía del sector público?
4. ¿Cuáles son los principales motivos de discrepancia entre los economistas sobre las medidas que deben adoptar los Gobiernos?

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 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.
- Casi todos nosotros recibimos dinero del Estado en algún momento de nuestra vida, a través de programas como las becas de estudios, las prestaciones por desempleo o por incapacidad, los programas de lucha contra la pobreza y la seguridad social.
- Todos nosotros pagamos impuestos al Estado: impuestos sobre las ventas; impuestos sobre consumos concretos como la gasolina, las bebidas alcohólicas, el teléfono, los viajes en avión, los perfumes y los neumáticos; impuestos sobre el patrimonio; impuestos sobre la renta y 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.
- En muchas áreas de producción —ya sean automóviles, zapatillas deportivas u ordenadores— los beneficios y las oportunidades de empleo dependen

extraordinariamente de que el Estado permita a los competidores extranjeros vender bienes en nuestro país sin aranceles o contingentes.

- Lo que comemos y bebemos, el lugar en el que podemos vivir y el tipo de vivienda en el que podemos habitar están regulados por organismos públicos.
- Viajamos por carreteras públicas y en ferrocarriles estatales. Los ayuntamientos recogen nuestra basura y se ocupan de nuestro alcantarillado; el agua que bebemos es suministrada por empresas públicas.
- Nuestra estructura jurídica constituye el marco en el que los individuos y las empresas pueden firmar contratos. Cuando existe un conflicto entre dos personas, éstas pueden acudir a los tribunales para resolverlo.
- Si no existieran normas sobre el medio ambiente, la contaminación asfixiaría muchas de nuestras grandes ciudades, el agua de nuestros lagos y ríos no se podría beber y no sería posible ni bañarse ni pescar en ellos.
- Si no existieran normas de seguridad, como las que obligan a llevar cinturones en los automóviles, el número de muertos en accidentes de tráfico sería aún más alto de lo que es.

1.1 El papel económico del Estado

¿Por qué realiza el Estado unas actividades económicas y no otras? ¿Por qué ha variado el alcance de sus actividades en los últimos cien años y por qué desempeña diferentes papeles en cada país? ¿Realiza el Estado demasiadas actividades? ¿Realiza bien todas las que intenta realizar? ¿Podría desempeñar más eficientemente su papel económico? Éstas son las principales cuestiones de las que se ocupa la economía del sector público. Para abordarlas examinaremos primero el papel económico del Estado en las economías modernas, cómo han surgido las ideas sobre su papel y cómo ha evolucionado éste en el siglo XX.

1.1.1 La economía mixta de los países occidentales

Los países occidentales tienen lo que se denomina una **economía mixta**: aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, otras son realizadas por el Estado. Éste influye, además, en la conducta del sector privado mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras entre las actividades públicas y las privadas lo que hace que el estudio de la economía del sector público de estos países sea tan importante e interesante.

1.1.2 Diferentes puntos de vista sobre el papel del Estado

Para comprender mejor los puntos de vista actuales sobre el papel económico del Estado, puede resultar útil examinar las diferentes opiniones que surgieron en el pasado.¹ Algunas de las ideas principales de los siglos XVIII y XIX han sido fundamentales para la historia económica en el siglo XX y continúan siéndolo hoy.

Una teoría predominante en el siglo XVIII, que fue especialmente persuasiva para los economistas franceses, era la de que el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria. Los defensores de esta teoría se llamaban **mercantilistas**. Fue en parte en respuesta a los mercantilistas por lo que Adam Smith (a quien suele considerarse el fundador de la economía moderna) escribió *La riqueza de las naciones* (1776), en la que defendió la idea de que el Estado debía desempeñar un papel limitado. Smith intentó mostrar que la competencia y el ánimo de lucro llevaba a los individuos —en la búsqueda de sus propios intereses privados— a servir al interés público. El ánimo de lucro los inducía, compitiendo entre sí, a ofrecer los bienes que deseaban los demás. Sólo sobrevivían las empresas que producían lo que se deseaba y al precio más bajo posible. Smith sostenía que la economía era 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 influencia poderosa 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 con el nombre de *laissez faire*, según 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 manera 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 se veían sumidas frecuentemente. Aunque algunos escritores del siglo XIX, como Charles Dickens, intentaron describir en sus novelas las penurias de las clases trabajadoras, los teóricos sociales, como Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, desarrollaron teorías que no sólo intentaban explicar lo que veían sino que también sugerían cómo reorganizar mejor la sociedad. Muchos atribuían los males de la sociedad 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, fue, desde luego, el defensor más influyente de la idea de que el Estado debía intervenir más en el control de los medios de producción. Para otros, como Owen, la solución no era ni el Estado ni la empresa privada, sino la formación de grupos más pequeños de personas que cooperaran en interés mutuo.

¹Véase A. O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1982. Hirschman ha expuesto una interesante teoría que intenta explicar los constantes cambios de opinión sobre el papel que debe desempeñar el Estado.

Por una parte, la propiedad privada del capital y la libre empresa y, por otra, el control estatal de los medios de producción, constituyeron los principios opuestos que iban a guiar la política y la economía internacionales en el siglo XX, plasmadas en la guerra Fría. Actualmente, los países de la antigua Unión Soviética y el Bloque del Este se encuentran inmersos en una monumental transición a un sistema de mercado, en una transformación fundamental del papel del Estado en estas economías. En los países occidentales, el papel económico del Estado también ha cambiado, pero los cambios han sido más graduales y en respuesta a acontecimientos económicos que han ido ocurriendo durante todo el siglo. Actualmente está muy extendida la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado. Sin embargo, el carácter exacto de ese papel continúa siendo un motivo de controversias.

1.1.3 Un incentivo para la intervención del Estado: los fallos del mercado

La Gran Depresión, en la que la tasa de paro de Estados Unidos alcanzó el 25% y su producto nacional disminuyó alrededor de un tercio con respecto al máximo registrado en 1929, fue el acontecimiento que más cambió la actitud hacia el Estado. Se llegó al convencimiento (y con razón) de que los mercados habían fallado claramente, lo que dio lugar a enormes presiones para que el Estado hiciera algo. El gran economista inglés John Maynard Keynes, que escribió en medio de la Gran Depresión, creía firmemente no sólo que el Estado debía intervenir para hacer frente a las depresiones económicas sino también que podía hacerlo. La creencia de que el Estado debía y podía estabilizar el nivel de actividad económica acabó plasmándose en la legislación de Estados Unidos, en la **Full Employment Act de 1946**, por la que se creó al mismo tiempo el Council of Economic Advisers a fin de asesorar al presidente para lograr estos objetivos de la mejor manera posible.

La aparente incapacidad de la economía para crear empleo no fue el único problema que llamó la atención. 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 cayó la bolsa. Muchos agricultores se encontraron con que los precios de sus productos eran tan bajos que no podían pagar sus hipotecas, por lo que los impagos se convirtieron en algo normal.

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 disfrutaron de un nivel de prosperidad sin precedentes, pero quedó patente que no todos se beneficiaban de sus frutos. Muchas personas parecían estar condenadas 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 sesenta. 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 reducir 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

El control de los alquileres: estudio de un fallo del Estado

Tras la Segunda Guerra Mundial y la Gran Depresión, hubo escasez de vivienda en la ciudad de Nueva York. El hecho de que la oferta no aumentara al mismo ritmo que la demanda provocó una subida de los precios, como habría predicho cualquier economista. Sin embargo, la respuesta política no tuvo en cuenta estas fuerzas subyacentes. Cuando los legisladores aprobaron una ley de control de los alquileres, no previeron todas sus consecuencias; pasaron por alto el hecho de que las viviendas eran ofrecidas por personas que podían buscar mejores oportunidades de inversión si disminuía el rendimiento de las inversiones en vivienda. Los partidarios del control de los alquileres no previeron, pues, que la oferta de viviendas de alquiler disminuiría y que la calidad de los servicios prestados por los propietarios de las viviendas empeoraría. Aunque el Ayuntamiento intentó controlar la situación imponiendo más normas, estos intentos sólo tuvieron éxito en parte y agravaron, de hecho, la disminución de la oferta de viviendas de alquiler. El Ayuntamiento poco podía hacer para detener este proceso, salvo derogar la legislación sobre el control de alquileres de las viviendas nuevas, que fue lo que acabó haciendo, aunque muchos edificios más antiguos continúan con alquileres controlados.

a los ancianos, atenuó 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, problemas financieros que han hecho dudar de que las generaciones futuras puedan disfrutar de las mismas prestaciones.

Treinta años después de que en Estados Unidos se lanzaran los programas de lucha contra la pobreza, ésta no se ha erradicado. 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 esperaban. 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 aún peores. Las personas sin hogar se han convertido en un creciente motivo de preocupación. Aunque muchos de los proyectos tendientes a fomentar la integración racial en las escuelas públicas estadounidenses han tenido éxito, éstas no están mejor integradas que las escuelas privadas debido a la segregación residencial. Los programas agrícolas benefician desproporcionadamente a los grandes agricultores, pero no permiten sobrevivir a las pequeñas explotaciones agrícolas. Las acusaciones de que los programas de asistencia social han contribuido a destruir familias y a fomentar una actitud de dependencia entre sus beneficiarios fueron en parte la razón por la que en 1996 se revisó todo el sistema de asistencia social.

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.

1.1.4 Los fallos de la intervención del Estado

Aunque los fallos del mercado impulsaron a los países occidentales a adoptar los grandes programas públicos de los años treinta a los sesenta, en los setenta y en los ochenta las deficiencias de estos programas indujeron a los economistas y a los politólogos a investigar los fallos del Estado. ¿En qué condiciones no funciona bien el Estado? ¿Fueron meros accidentes los fracasos de los programas públicos o un resultado predecible 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: su reducida información, su reducido conocimiento de las res-

puestas privadas a sus intervenciones, su reducido control de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos.

1. *Información limitada.* Muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever. Cuando el Gobierno de Estados Unidos adoptó el programa de asistencia sanitaria no previó el vertiginoso aumento de los gastos sanitarios. Muchas veces los Gobiernos no disponen de la información necesaria para tomar decisiones. Por ejemplo, es posible que muchos estén de acuerdo en que el Estado debe ayudar a los incapacitados, pero que los que pueden trabajar no deben vivir a su costa. Sin embargo, la información limitada del Estado puede impedirle distinguir entre los que están verdaderamente incapacitados y los que lo simulan.

2. *Control limitado de las empresas privadas.* El Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones. Por ejemplo, ya hemos señalado que el Gobierno de Estados Unidos no previó el rápido incremento de los gastos sanitarios tras la adopción del programa de asistencia sanitaria. Una de las razones estriba en que no controlaba directamente el nivel total de gastos. Aunque fijó los precios de la asistencia hospitalaria y de los servicios médicos, no pudo controlar las tasas de utilización. En un sistema en el que se paga por los servicios prestados, los médicos y los pacientes deciden cuántos y qué tipos de servicios se prestan.

3. *Control limitado de la burocracia.* El Parlamento aprueba las leyes, pero delega su ejecución en un organismo público. Éste 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 industrias 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 de 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.

En muchos casos, el hecho de que no se lleven a cabo los propósitos del Parlamento no es algo intencionado sino una consecuencia de la ambigüedad de sus intenciones. En otros casos, los problemas se deben a que los burócratas carecen de los incentivos necesarios para poner en práctica la voluntad del Parlamento. Por ejemplo, puede ocurrir que al regulador de una industria le beneficie más complacer a las empresas del sector que actuar en interés de los consumidores.²

4. *Limitaciones impuestas por los procesos políticos.* Incluso aunque los Gobiernos estuvieran perfectamente informados de las consecuencias de todas las distintas medidas

²Esta idea ha sido defendida especialmente por George Stigler. Véase, por ejemplo, su artículo “Theory of Regulation”, *Bell Journal*, primavera, 1971, págs. 3-21.

posibles, el proceso político a través del cual se toman las decisiones plantearía otras dificultades. Por ejemplo, los políticos tienen incentivos para actuar en interés de determinados grupos de presión, aunque sólo sea para recaudar fondos con los que financiar campañas cada vez más caras. Por otro lado, el electorado suele tender a buscar soluciones sencillas para resolver problemas complejos; por ejemplo, su comprensión de los complejos determinantes de la pobreza puede ser limitada.

Los detractores de la intervención del Estado en la economía, como Milton Friedman, creen que estas cuatro causas de los fallos del Estado son suficientemente importantes para que éste se abstenga de intentar resolver las deficiencias supuestas o demostrables de los mercados.

1.1.5 Cómo lograr el equilibrio entre el sector público y el sector privado

Los mercados suelen fallar, pero el Estado a menudo no consigue corregir estos fallos. Actualmente, los economistas, cuando se preguntan qué papel debe desempeñar el Estado, intentan tener en cuenta las limitaciones tanto del Estado como de los mercados. Coinciden en que hay muchos problemas que el mercado no resuelve satisfactoriamente; en términos más generales, el mercado sólo es totalmente eficiente en unos supuestos bastante restrictivos (véanse los capítulos 3 y 4).

Pero el reconocimiento de las limitaciones del Estado implica que éste debe intervenir únicamente en los campos en los que son más importantes los fallos del mercado y en los que existen pruebas de que su intervención puede suponer una gran mejora. Hoy, entre los economistas de los países occidentales predomina la idea de

La economía mixta

- Los países occidentales tienen una economía mixta, en la que tanto el sector público como el sector privado desempeñan un importante papel.
- El papel que desempeña el Estado —y las opiniones sobre cuál debería desempeñar— han variado mucho con el paso del tiempo.
- Una importante razón para que el Estado realice determinadas actividades son los fallos que tiene o que se cree que tiene el mercado.
- Cada vez se reconocen más las limitaciones del Estado, los “fallos del Estado”, así como los fallos del mercado, que se deben a:
 - La información limitada.
 - El control limitado de las respuestas del mercado privado.
 - El control limitado de la burocracia.
 - Las limitaciones impuestas por el proceso político.

que una intervención *limitada* del Estado puede paliar (pero no resolver) los problemas más graves: así, por ejemplo, el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la reducción de los peores aspectos de la pobreza, pero la empresa privada debe desempeñar el papel más importante en la economía. Se intenta encontrar la forma de que el Estado y los mercados actúen conjuntamente, reforzándose mutuamente. Por ejemplo, promoviendo que la Administración pública recurra más a los mercados y a los mecanismos parecidos a ellos.

Pero continúa habiendo controversias sobre el grado de intervención que debe tener el Estado. Las opiniones varían según lo graves que se consideren los fallos del mercado y lo eficaz que se crea que es el Estado para resolverlos. Algunos economistas como Michael Boskin y John Taylor, profesores de la Universidad de Stanford (que fueron miembros del Council of Economic Advisers durante la Administración de Bush) y Martin Feldstein, profesor de la Universidad de Harvard (que fue presidente del Council of Economic Advisers durante la Administración de Reagan), son partidarios de que el Estado desempeñe un papel más reducido. En cambio, los economistas que han sido miembros del Council of Economic Advisers durante las administraciones demócratas, como Alan Blinder, de la Universidad de Princeton, Laura D'Andrea Tyson, de la Universidad de Berkeley, y Charles Schultz, miembro de la Brookings Institution, son partidarios de que desempeñe un papel más activo.

1.1.6 El nuevo consenso

Las diferencias de opinión sobre el papel económico del Estado, con todo lo importantes que son, son mucho menores que hace cien años, en que los socialistas eran partidarios de que el Estado desempeñara un papel dominante y los economistas del *laissez faire* eran partidarios de que no desempeñara papel alguno. La visión actual del papel del Estado se ha traducido en dos iniciativas, la **liberalización** y la privatización. La primera, iniciada en Estados Unidos durante la Administración de Carter, redujo el papel del Estado en la regulación de la economía. Por ejemplo, se dejó de regular los precios de las compañías aéreas y del transporte de larga distancia por carretera. Aunque los presidentes Bush y Reagan criticaron las reglamentaciones impuestas a las empresas, éstas continúan aumentando, debido en parte al creciente reconocimiento de los fallos del mercado, como los relacionados con el medio ambiente y la estabilidad del sistema bancario. El Congreso demócrata de los EEUU, temiendo que una administración recalcitrante se negara a aplicar las leyes, se dedicó a aprobar medidas legislativas que redujeran la discrecionalidad del poder ejecutivo. La Administración de Clinton buscó un equilibrio: aunque reconocía que en muchos ámbitos la regulación era necesaria, también reconocía que muchas reglamentaciones eran excesivamente onerosas, que sus beneficios eran menores que sus costes y que podía haber soluciones más eficaces para lograr los objetivos deseados. Se introdujeron grandes reformas en sectores como la banca, las telecomunicaciones

y la electricidad. En algunos de ellos, como las telecomunicaciones, quedó patente que las posibilidades de aumentar la competencia eran mucho mayores de lo que se pensaba. También se introdujeron reformas parecidas en todo el mundo. En algunos casos, parece que el entusiasmo por la liberalización fue demasiado lejos. La crisis económica del este asiático de 1997 —al igual que el descalabro de las cajas de ahorro en Estados Unidos, que costó a los contribuyentes miles y miles de millones de dólares, diez años antes— puso de manifiesto la importancia de la regulación de los mercados financieros.

La segunda iniciativa, la privatización, pretendía transferir al sector privado actividades que antes realizaba el Estado. El proceso de privatización fue mucho más importante en Europa, donde se privatizó el teléfono, los ferrocarriles, las líneas aéreas y las empresas de servicios públicos. En Estados Unidos, como el Estado gestionaba pocas empresas, el margen para la privatización era mucho menor. Tal vez la privatización más importante y controvertida fue la de United States Enrichment Corporation, organismo público responsable del uranio enriquecido (el uranio poco enriquecido se utiliza en las centrales de energía nuclear y el uranio muy enriquecido se emplea para fabricar bombas atómicas y ambos se fabrican siguiendo el mismo proceso y en las mismas plantas). La privatización, que se aprobó en 1997 y culminó en 1998, tuvo profundas consecuencias para la seguridad nacional de Estados Unidos. Por ejemplo, complicó los debates sobre desarme nuclear debido a los conflictos de intereses entre las empresas privatizadas y la seguridad nacional. Muchos pensaban que esta privatización era un ejemplo del descontrol inducido por la ideología de la privatización: el Gobierno había perdido el sentido del equilibrio entre el sector privado y el sector público que es necesario para que una economía mixta funcione.

1.2 ¿Qué o quién 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, la 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. La cuestión es aún más complicada cuando el Estado es uno de los principales accionistas de una empresa, pero no el único. Por ejemplo, hasta 1987 el Estado británico poseía nada menos que el 50% de las acciones de British Petroleum.

¿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 administración 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 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.

En cambio, todos los intercambios entre particulares han de ser voluntarios. 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.

El Estado es, pues, totalmente diferente de otras instituciones de nuestra sociedad. Tiene virtudes —su capacidad para utilizar la coerción significa que puede hacer algunas cosas que están vedadas a las instituciones privadas. Pero también tiene defectos, como veremos más detalladamente en capítulos posteriores. Comprender estas virtudes y defectos es esencial para averiguar qué papel debe desempeñar el Estado en nuestra economía mixta y cómo puede cumplirlo más eficazmente.

1.3 Pensar como un economista del sector público

Los economistas estudian la escasez, la manera en que las sociedades deciden la forma de utilizar los recursos escasos, y se hacen cuatro preguntas económicas fundamentales:

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

Los economistas del sector público se ocupan, al igual que todos los economistas, de estas decisiones fundamentales. Pero centran la atención en las que se toman en el sector público, en el papel del Estado y en la forma en que influye en las decisiones que se toman en el sector privado.

1. *¿Qué ha de producirse?* ¿Qué parte de nuestros recursos debe dedicarse a la producción de bienes públicos como la defensa y las autopistas, y cuál a la producción de bienes privados, como los automóviles? 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 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 tener al mismo tiempo esa cantidad de bienes públicos y esa cantidad de bienes privados.

2. *¿Cómo debe producirse?* Esta pregunta lleva implícitas decisiones como la de producir en el sector privado o en el sector público, utilizar más capital y menos trabajo o viceversa o emplear tecnologías que consuman menos energía.

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.

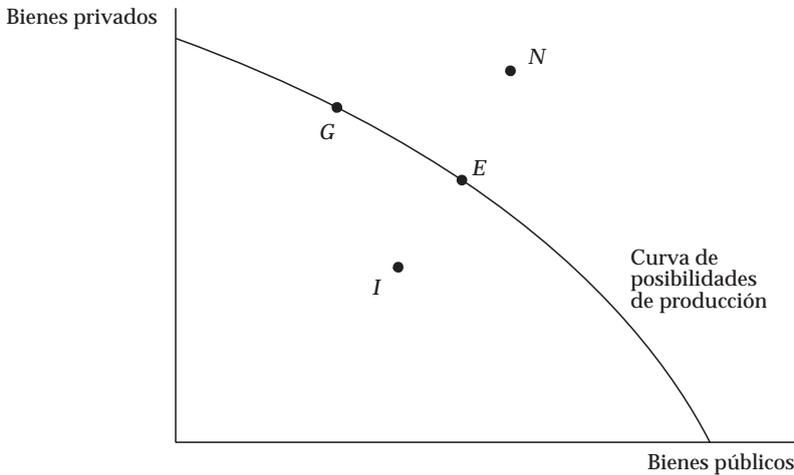


Figura 1.1. Curva de posibilidades de producción de la sociedad. Representa el nivel máximo de bienes privados de que puede disfrutar la sociedad para cada nivel de bienes públicos. Si desea disfrutar de una mayor cantidad de bienes públicos, tiene que renunciar a algunos bienes privados.

3. *¿Para quién debe producirse? 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.

4. *¿Cómo se toman las decisiones?* En el sector público, se toman *colectivamente*. Las decisiones colectivas son las que debe tomar la sociedad conjuntamente, por ejemplo, las que se refieren a su estructura jurídica, al tamaño del ejército, a su gasto en otros bienes públicos, etc. Los manuales de economía que no se ocupan de la economía del sector público analizan cómo los individuos toman sus decisiones relacionadas 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 aquella 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

Cuestiones económicas clave

- ¿Qué se produce?
¿Bienes públicos o privados?
- ¿Cómo se produce?
¿Dentro del sector público o del privado?
- ¿Para quién se produce?
Los impuestos afectan a la cantidad que tienen los diferentes individuos para gastar.
Cada programa público beneficia a diferentes grupos.
- ¿Cómo se toman estas decisiones?
¿Cómo se toman las decisiones colectivas, como las que se refieren a la oferta de bienes suministrados por el Estado y a los impuestos?

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.

1.3.1 El análisis del sector público

Para abordar cada una de las cuestiones económicas fundamentales, deben seguirse cuatro pasos: *describir* las actividades que realiza el Estado, *analizar* sus consecuencias, *evaluar* las distintas medidas posibles e *interpretar* las fuerzas políticas que condicionan a las decisiones que toman los Gobiernos.

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 establece 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, ¿en quién repercute este impuesto? Al menos una parte se traslada a los consumidores en forma de unos precios más altos o a los trabajadores en forma de una reducción de los salarios. ¿Qué consecuencias tiene para la seguridad social la modificación de la edad de jubilación? ¿Y la de una deducción fiscal de las matrículas universitarias? ¿Responderán las universidades subiendo las matrículas y haciendo que la educación universitaria sea menos asequible que antes?

Las consecuencias de la política de los Gobiernos suelen ser demasiado complicadas para poder predecirlas exactamente e 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.

Muchos programas públicos tienen objetivos múltiples. Por ejemplo, Estados Unidos tiene un programa para limpiar los depósitos de residuos peligrosos, no sólo con el fin de proteger la salud sino también porque constituyen un obstáculo para el desarrollo económico. Algunas medidas son mejores para lograr un objetivo y otras para lograr otros. Necesitamos un modelo para tomar decisiones en esas situaciones: ¿cómo analizar sistemáticamente las disyuntivas que plantea la evaluación de las distintas medidas posibles?

4. *Interpretar el proceso político.* Las decisiones colectivas, como la concesión de ayudas a los agricultores o la construcción de un acelerador de partículas o la cantidad de dinero que debe gastarse en educación pasan por un proceso político. ¿Cómo podemos explicar por qué se eligen determinadas medidas? Los economistas identifican los distintos grupos que salen ganando o perdiendo con un programa público y analizan los incentivos de estos grupos para intentar influir sobre el proceso político con el fin de promover los resultados que les son favorables. También se preguntan cómo afecta a los resultados la estructura del Estado: las “reglas del juego” (las reglas con las que funciona el Parlamento, por ejemplo). A continuación tratan de ir más allá: ¿de qué depende cómo se eligen las reglas del juego? En estas cuestiones la ciencia

Análisis del sector público

- Saber qué actividades realiza el sector público y cómo están organizadas.
- Comprender y prever todas las consecuencias de estas actividades públicas.
- Evaluar las distintas medidas posibles.
- Interpretar el proceso político.

económica y la ciencia política se funden. Sin embargo, los economistas aportan una perspectiva propia al análisis: subrayan la importancia de los incentivos económicos en la conducta de los participantes en el proceso político y, por lo tanto, de los intereses económicos en la determinación de los resultados.

1.3.2 Los modelos económicos

Una parte fundamental del análisis de la economía del sector público es comprender las consecuencias de tomar diferentes medidas. Sin embargo, los economistas a veces discrepan sobre esas consecuencias. En otras ciencias se contrastan las distintas teorías realizando experimentos cuyos resultados, con suerte, confirmarán una teoría y refutarán otras. Pero los economistas no lo tienen fácil para realizar experimentos controlados; lo que pueden observar, por el contrario, son los experimentos incontrolados que tienen lugar en diferentes mercados y en diferentes periodos de tiempo; desgraciadamente, la evidencia histórica casi nunca permite resolver las discrepancias sobre el comportamiento de la economía.

Para analizar las consecuencias de distintas medidas, los economistas utilizan lo que se denomina **modelos**. De la misma forma que la maqueta de un avión intenta reproducir sus características esenciales, así un modelo de la economía intenta describir sus características básicas. La economía real es evidentemente muy compleja; para ver qué ocurre y predecir las consecuencias de un determinado cambio de política es necesario distinguir lo que son sus características esenciales de los elementos superfluos. Las características en las que un economista se fija cuando construye un modelo dependen de las cuestiones que desee abordar. El hecho de que los modelos postulen supuestos simplificadores, de que prescindan de muchos detalles, no es un defecto sino una virtud. Quizá sea útil una analogía. Para realizar un largo viaje por carretera, es posible que utilicemos varios mapas. Uno es un mapa que describe la red de autopistas y nos permite ver cómo podemos desplazarnos de la zona general en la que estamos al lugar al que queremos ir. A continuación utilizamos mapas detallados para ver cómo podemos ir desde nuestro punto de origen hasta la autopista y

desde la autopista hasta nuestro punto de destino. Si el mapa de autopistas mostrara todas y cada una de las calles y carreteras del país, sería tan grande que resultaría de poca utilidad; los detalles, aunque importantes para algunos fines, serían simplemente un estorbo.

En todos los análisis es necesario utilizar modelos, sencillas hipótesis sobre la forma en que responderán los individuos y las empresas a los cambios de política y sobre el modo en que la interrelación de estas respuestas determinará su repercusión total en la economía. Todo el mundo —tanto los políticos como los economistas— utilizan modelos para analizar los efectos de las distintas medidas. La diferencia estriba en que los economistas intentan formular *explícitamente* sus supuestos y asegurarse de que son coherentes entre sí y con los datos de que se dispone.

1.3.3 Economía normativa y economía positiva

En sus análisis, los economistas también tratan de identificar los aspectos de su análisis influidos por los juicios de valor. Cuando describen la economía y construyen modelos que predican cómo cambiará ésta o cuáles serán los efectos de distintas medidas, realizan lo que se denomina un **análisis positivo**. Cuando intentan evaluar las diversas medidas, sopesando los distintos beneficios y costes, realizan lo que se llama un **análisis normativo**. Un análisis positivo se ocupa de lo que “es”, de describir cómo funciona la economía; un análisis normativo se ocupa de lo que “debería ser”, de hacer juicios de valor sobre la conveniencia de los distintos cursos de acción. El análisis normativo utiliza el análisis positivo. No podemos valorar la conveniencia de una medida si no tenemos una idea clara de cuáles son sus consecuencias. Un buen análisis normativo también trata de indicar explícitamente los valores u objetivos. Trata de expresar sus conclusiones diciendo “si estos son los objetivos..., ésta es la mejor política posible”.

Consideremos los aspectos positivos y normativos de la propuesta de establecer un impuesto de un euro sobre la cerveza. El análisis positivo describiría la repercusión del impuesto en el precio de la cerveza: ¿subiría éste en un euro o absorberían los fabricantes una parte de la subida del precio? Partiendo de este análisis, los economistas intentarían predecir cuánto disminuiría el consumo de cerveza e indicará a quiénes afectaría el impuesto. Por ejemplo, podrían observar que como las personas de renta más baja gastan una parte mayor de sus ingresos en cerveza, el impuesto les afectaría proporcionalmente más. Es posible también que ciertos estudios hayan indicado que existe una relación sistemática entre la cantidad de cerveza consumida y los accidentes de tráfico. Utilizando esta información los economistas podrían intentar estimar cómo afectaría el impuesto sobre la cerveza al número de accidentes. Estos son los pasos en la descripción de las consecuencias del impuesto sin hacer juicios de valor. Sin embargo, al final la cuestión es saber si *debe* adoptarse el impuesto. Se trata de una cuestión normativa y para darle respuesta los economistas sopesarán los beneficios proporcionales

dos por los mayores ingresos fiscales, las distorsiones que introduce en el consumo, lo injusto que es el hecho de que las personas de renta más baja soporten una parte proporcionalmente mayor del impuesto y las vidas que se salvan en la carretera. Finalmente, para evaluar la conveniencia del impuesto los economistas también querrán compararlo con otras formas de recaudar una cantidad similar de ingresos.

Este ejemplo es característico de muchas de las situaciones con que nos encontramos en el análisis de la política económica. Por medio del análisis económico positivo identificamos algunas de las personas que salen ganando (las carreteras son más seguras) y algunas de las 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 política sino también cuando se analizan los procesos políticos. Por ejemplo, a los economistas les interesa analizar las conse-

Los tres brazos de Musgrave

Richard Musgrave, uno de los grandes hacendistas del siglo XX, pensaba que el Estado tenía tres brazos económicos. El primero era el brazo de la *estabilización*; su cometido era conseguir que la economía permaneciera en el nivel de pleno empleo con unos precios estables. La forma en que debía hacerse era el tema principal de los cursos de macroeconomía. El segundo era el brazo de la *asignación*. El Estado intervenía en la forma en que la economía asignaba sus recursos, tanto directamente comprando bienes como defensa y educación, como indirectamente, por medio de impuestos y de subvenciones, que fomentaban unas actividades y reducían los incentivos para realizar otras. El tercero, el brazo de la *distribución*, se ocupaba de la forma en que los bienes producidos por la sociedad se distribuían entre sus miembros. Este brazo trataba cuestiones como la equidad y de la disyuntiva equidad-eficiencia. La economía del sector público centra la atención en los dos últimos brazos, aunque estas cuestiones también surgen en otros cursos de economía, como los que tratan de la regulación.

Actualmente reconocemos que las tres actividades del Estado están relacionadas y no pueden compartimentarse de la forma que imaginaba Musgrave. Aun así, sus “tres brazos” son útiles para examinar la multitud de actividades que realiza el Estado.

cuencias del sistema de votación por mayoría existente en los países occidentales. Un importante grupo de economistas, encabezados por el premio Nobel James Buchanan, profesor de la Universidad de George Mason, se ha dedicado a *describir* la influencia de los procesos políticos en las decisiones sociales (de ahí que estos economistas se conozcan a menudo como *escuela de la elección social*).

¿Qué ocurriría —en lo que se refiere a los tipos o niveles de tributación o de gasto o al ritmo con que cambiarán éstos en respuesta a los cambios de las circunstancias— si se necesitara una mayoría de dos tercios para aumentar el gasto público? ¿Si se subiera el sueldo de los políticos? ¿Si se limitarían las aportaciones de particulares a las campañas políticas? ¿Si se limitara el gasto en las campañas electorales o si se adoptan otras muchas propuestas para reformar su financiación? ¿Si se limitara la ayuda del Estado para las campañas electorales? 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?

1.4 Discrepancias entre economistas

La unanimidad es rara en las cuestiones esenciales de la política económica. Unos piensan que el sistema actual de pensiones es bueno; otros creen lo contrario. Unos piensan que el impuesto sobre la renta debe ser más progresivo (es decir, que los ricos deben pagar un porcentaje más alto de su renta en impuestos y los pobres deben pagar uno más bajo); otros piensan que debe ser menos progresivo. Unos están de acuerdo con la reciente decisión en Estados Unidos de permitir deducir de los impuestos las matrículas universitarias; otros creen que el dinero podría gastarse en otras cosas mejores y más eficaces para dar educación a los pobres. Unos creen que las ganancias de capital deben gravarse como cualquier otra renta; otros piensan que deben recibir un trato preferencial. Uno de los objetivos básicos del análisis de la intervención del Estado es identificar los motivos de las discrepancias.

Éstas surgen en dos grandes áreas. Los economistas discrepan sobre las consecuencias de las medidas (sobre el análisis positivo) y sobre los valores (sobre el análisis normativo).

1.4.1 Diferencias de opinión sobre el comportamiento de la economía

Como hemos visto, lo primero que se preguntan los economistas cuando analizan una política es cuáles son sus consecuencias. Para responder a esta pregunta, tienen que predecir cómo reaccionarán los hogares y las empresas. En 1696, Inglaterra estableció un impuesto sobre las ventanas en el marco de la ley Act of Making Good the Deficiency of the Clipped Money. En aquella época, las ventanas eran un bien de lujo, por

lo que las viviendas de los ricos tenían más que las de los pobres. El impuesto sobre las ventanas podría concebirse como un sustituto aproximado del impuesto sobre la renta, que el Gobierno no tenía potestad para imponer. Éste debería haberse preguntado cuánto valoraba la gente el hecho de que entrara luz en su casa. Cabría imaginar un debate entre los consejeros del rey sobre qué proporción de la población valoraba tan poco la luz que en lugar de pagar el impuesto intentarían sobrevivir en una casa sin ventanas. En aquella época, el rey no podía basarse en estudios estadísticos porque no existían (en realidad, resultó que muchas personas no concedían mucho valor a la luz, por lo que el Gobierno recaudó menos ingresos de los previstos y más viviendas quedaron más a oscuras de lo previsto).

Actualmente, los economistas suelen discrepar sobre cuál es el modelo mejor para describir la economía e incluso después de ponerse de acuerdo sobre la naturaleza de la economía, pueden discrepar sobre las magnitudes cuantitativas. Por ejemplo, pueden estar de acuerdo en que una subida de los impuestos reduce los incentivos para trabajar, pero discrepar sobre la magnitud del efecto.

Un modelo convencional que utilizan muchos economistas supone que la información y la competencia son perfectas: todas las empresas y las personas son tan pequeñas desde el punto de vista de la economía que los precios que pagan por lo que compran y reciben por lo que venden no dependen de lo que individualmente hagan. Aunque la mayoría de los economistas reconoce que la información y la competencia son imperfectas, algunos creen que el modelo de la información y la competencia perfectas constituye una representación de la realidad suficientemente aproximada para que sea útil; otros creen que —al menos para algunos fines, como el análisis del mercado sanitario— las desviaciones son grandes y que toda política debería basarse en modelos que tuvieran en cuenta explícitamente la imperfección de la información y la competencia.

No podemos aquí resolver estas discrepancias, pero sí mostrar cómo y cuándo los diferentes puntos de vista llevan a conclusiones distintas.

Incluso cuando los economistas están de acuerdo sobre el tipo de respuesta que provocará una determinada política, pueden discrepar sobre su magnitud. Ésta fue una de las causas de la controversia sobre las consecuencias de las propuestas que realizó el presidente Clinton en 1993 para reformar la asistencia sanitaria. La mayoría de los economistas creía que proporcionando un seguro médico a más personas, algunas que antes no tenían seguro consumirían más asistencia sanitaria: uno de los motivos del programa era que muchas de las personas que carecían de seguro médico estaban recibiendo una atención insuficiente. Pero había discrepancias sobre el grado en que aumentaría el consumo. El coste del programa dependía de la respuesta a esta cuestión.

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.

1.4.2 Discrepancias sobre los valores

Aunque las dos causas anteriores de las discrepancias —relativas al mejor modelo para describir la economía y a sus consecuencias cuantitativas, como la magnitud de la respuesta del ahorro a los tipos de interés— surgen en el marco del análisis positivo, la causa última de las discrepancias se encuentra en el análisis normativo. Aun cuando todo el mundo esté de acuerdo con todas las consecuencias de una política, puede haber discrepancias sobre su conveniencia. Como ya se ha señalado, a menudo se plantean disyuntivas: una política puede aumentar el producto nacional pero también la desigualdad; puede elevar el empleo pero también la inflación; puede beneficiar a un grupo pero perjudicar a otro. En otras palabras, cualquier política puede tener consecuencias positivas y consecuencias negativas. Cada persona puede valorar estas consecuencias de forma distinta; unas conceden más importancia a la estabilidad de los precios que al paro y 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. En este libro presentaremos algunas de las principales ideas y evaluaremos algunas de las críticas que se han formulado contra ellas.

Repaso y prácticas

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 generar resultados eficientes y 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 cuatro 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 conse-

cuencias; c) los legisladores sólo tienen un reducido control sobre la aplicación de los programas gubernamentales; d) los políticos pueden favorecer intereses privados especiales; en términos más generales, los procesos políticos son complejos y no tienen por qué generar unos resultados eficientes.

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 el sector público, 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 las discrepancias sobre los supuestos que deben postularse para describir la economía, como su verdadero nivel de competitividad, a las discrepancias sobre el grado en que la economía responderá a las iniciativas de los Gobiernos y a las discrepancias sobre los valores.

Conceptos clave

Economía mixta

Mercantilistas

Laissez-faire

Full Employment Act de 1946

Liberalización

Curva de posibilidades de producción

Modelos económicos

Economía normativa

Economía positiva

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.

¿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.) 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.
 - h) La extensión del seguro médico a los niños que actualmente no están suficientemente asegurados.
 - i) La prohibición de los anuncios publicitarios de cigarrillos (pista: considere las consecuencias del aumento de los años de vida para el sistema de seguridad social).
 - j) La elaboración de unas normas nacionales para las escuelas.
3. En Estados Unidos ha surgido una gran preocupación por la posibilidad de que la seguridad social (pensiones de jubilación, viudedad, etc.) no esté financiándose debidamente: con las tasas de natalidad y de mortalidad previstas y el aumento de la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social, el nivel de prestaciones existentes sólo puede mantenerse subiendo los tipos impositivos. Unos creen que la respuesta correcta es reducir el nivel de prestaciones existente; otros, elevar los impuestos en el futuro; y otros, preocupados por las consecuencias que

puedan tener unos tipos impositivos aún 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 a diferencias de opinión sobre la economía?