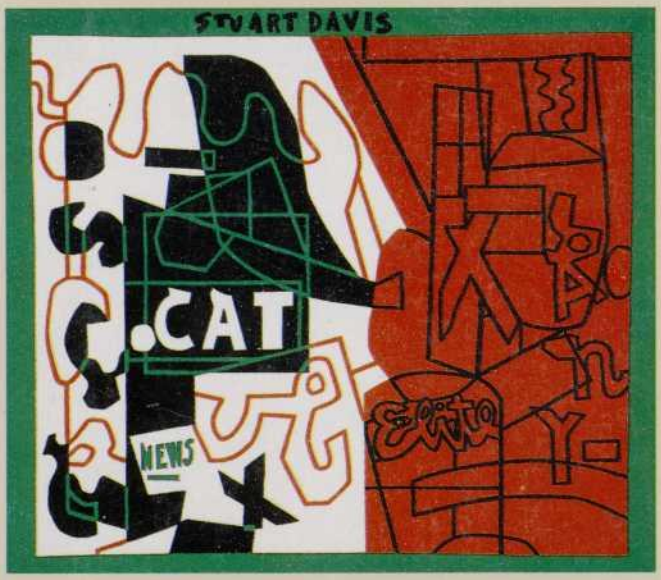
FUNDACION BBV

Estado y Economía

Elementos para un debate



Salvador Barberà (Ed.)

Este libro recoge la opinión de un destacado grupo de economistas españoles sobre los papeles que juega el Estado como agente económico. Combinando las consideraciones teóricas con el análisis de los hechos, los autores explican qué cabe esperar de la actividad del Estado en una economía moderna, y evalúan críticamente su actuación en nuestro país.

Autores:

Emilio Albi, Doctor por la Universidad de York (Reino Unido), Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

Xavier Calsamiglia, Doctor por la Universidad de Minnesota (EEUU), Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra.

Xavier Freixas, Doctor por la Universidad de Toulouse (Francia), Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra.

Carmen Gallastegui, Doctora por la Universidad de Brown (EEUU), Catedrática de la Universidad del País Vasco.

Alberto Lafuente, Doctor por la Universidad de Nancy (Francia), Catedrático de la Universidad Carlos III.

Guillem López Casasnovas, Doctor por la Universidad de York (Reino Unido), Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra.

Carlos Monasterio, Doctor por la Universidad de Oviedo, Catedrático de la Universidad de Oviedo.

Francisco Pérez García, Doctor por la Universidad de Valencia, Catedrático de la Universidad de Valencia.

Joan Enric Ricart i Costa, Doctor por la Universidad de Northwestern (EEUU), Profesor Ordinario de la Universidad de Navarra.

Mª Jesús San Segundo, Doctora por la Universidad de Princeton (EEUU), Profesora Titular de la Universidad Carlos III.

Ignacio Zubiri, Doctor por la Universidad de Princeton (EEUU), Catedrático de la Universidad del País Vasco.

Coordinador

Salvador Barberà, Doctor por la Universidad de Northwestern (EEUU), Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona.

FUNDACION BBV

ESTADO Y ECONOMIA

ELEMENTOS PARA UN DEBATE

FUNDACIÓN BBV

El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores. Las opiniones expuestas no son necesariamente las de la Fundación BBV.

Estado y Economia. Elementos para un debate
© Fundación BBV Documenta
© Ilustración de Portada: Stuart Davis. VEGAP. Madrid 1995
Edita Fundación BBV
Plaza de San Nicolás, 4
48005 Bilbao
Depósito legal: BI-2435-95
I.S.B.N.: 84-88562-44-6

INDICE

PRESENTACION 7

INTRODUCCION 9

LOS NIVELES DEL ESTADO

1 ¿Qué sector público necesitamos? 17
Emilio Albi

2 El déficit público, los criterios de convergencia y el papel de las Comunidades Autonomas 45
Mª Carmen Gallastegui

3 Financiación municipal: Lecciones para España de la teoría y la experiencia internacional comparada 79
Ignacio Zubiri

ALGUNOS COMPONENTES DEL GASTO PUBLICO

1 La intervencion pública en educación: La financiación de la enseñanza obligatoria 129
Mª Jesús San Segundo Gómez de Cadiñanos

2 El futuro de las pensiones públicas en España 157
Carlos Monasterio Escudero

3 Capital público y convergencia 181
Francisco Pérez García

4 Público y privado en sanidad 211
Guillem López Casasnovas

ESTADO Y EMPRESA

1 Organización y empresa pública 255
Joan E. Ricart i Costa

2 Nuevas orientaciones de la politica de Pymes 279
Alberto Lafuente Félez

3 El Estado frente al sector bancario 291
Xavier Freixas

FINAL Y VUELTA A EMPEZAR

A vueltas con el Estado del Bienestar: La mejor defensa es un buen ataque 311
Xavier Calsamiglia

PRESENTACION

Si queremos una sociedad viva que pueda competir con dignidad en el concierto de las naciones hemos de procurar reducir el retardo que se produce entre el momento en que se generan las ideas y el momento en que quedan incorporadas al acervo cultural común.

Esta aceleración intelectual parece especialmente urgente en aquellas áreas intelectuales con mayor incidencia en la convivencia. Una de estas áreas es, sin duda alguna, la Economía; y, dentro de ella, la incidencia del Estado en la asignación de recursos y en la ocupación de los mismos parece configurar un problema de especial relevancia al que se dedica un gran esfuerzo conceptual en todos los Centros de Investigación del mundo.

En consecuencia, la Fundación BBV encargó al Dr. D. Salvador Barberá, Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, la programación y organización de una Serie de Lecciones Magistrales centradas en los papeles económicos que juega el Estado. Estas tuvieron lugar durante 1994 en diversos centros de Pamplona, Bilbao, Madrid y Zaragoza y el presente volumen las recoge convenientemente revisadas por sus autores y prologadas por el Profesor Barberá.

El Programa Cátedra de la Fundación BBV cree haber contribuido, mediante esta iniciativa, que acoge la opinión desprejuiciada de reconocidos especialistas, al acopio de materiales relevantes para una dimensión social que vaya más allá, tanto de un pensamiento esclerosado como de un ideario superficialmente moderno, y que aúne una interpretación sensata de los resultados teóricos más recientes con una exposición clara de la evidencia factual disponible.

FUNDACION BANCO BILBAO VIZCAYA

INTRODUCCION

Salvador Barberà
Universidad Autónoma de Barcelona

El Estado mantiene múltiples actuaciones en el terreno económico, y muchas otras que inciden también sobre la actividad de los actores principales de la economía —consumidores y empresas—. El aumento del volumen de estas actividades en las economías modernas ha suscitado muchos interrogantes —sobre su oportunidad, su significado, sus consecuencias— y ha encendido luces de alarma que recientemente parecen predominar sobre las voces, también existentes, que ven tal extensión de la actividad estatal como un elemento positivo. Y aunque el volumen de la actividad estatal es un indicador muy imperfecto de la magnitud y la naturaleza de los problemas que realmente importan, nos da una medida de los peligros que acechan si las cosas se hacen mal. Podemos permitirnos muchos errores por parte de los pequeños agentes económicos —que entre otras cosas los pagan caros en un entorno competitivo—, pero cuanto mayor es la dimensión del Estado más grave resulta el incumplimiento de aquellas funciones que la teoría y la práctica dejan en sus manos.

Este libro recoge la opinión de un destacado grupo de economistas españoles sobre los papeles que juega el Estado como agente económico, en sus muy distintas facetas. No quiere, ni podría, ser exhaustivo, pero sí recoge análisis de muchos de los grandes bloques de actuaciones a través de los que el Estado, a los distintos niveles de su administración, incide directa o indirectamente sobre nuestra actividad, riqueza y bienestar. Estos análisis corresponden, en cada caso, a los sesgos y opiniones personales de cada autor: no se trata, en absoluto, de defender ninguna tesis común. De hecho, no ha habido mayor intento de coordinación que el que pueda resultar de la selección de autores y de la división temática que les propuse. Aquella selección, de la que me siento especialmente satisfecho, ha permitido

reunir a estudiosos diversos con un rasgo común: su capacidad para establecer diagnósticos sobre el sector público español desde consideraciones teóricas, y de explicitar las conexiones entre unos y otras. Y de ahí se deriva una considerable unidad de tratamiento, que a su vez acaba reflejando —creo— una postura general compartida acerca del papel —los múltiples papeles— del Estado en materia económica.

La postura general es que hay razones para que el Estado juegue un papel en la economía, sólidas razones en muchos casos. Pero esto no quiere decir que las intervenciones existentes, ni por su volumen ni —sobre todo— por la forma que adoptan, queden automáticamente justificadas. Hay problemas de organización, de incentivos y de gestión, que conviene analizar y ante los que proponer soluciones. La cuestión esencial es determinar si el Estado juega su papel adecuadamente, señalar dónde y por qué deja de hacerlo, y aportar recomendaciones para mejorar su actuación y, eventualmente, reorientar parte de sus funciones hacia el sector privado. Responder a estas demandas no es sencillo, porque a la complejidad del objeto de estudio hay que añadirle la ausencia de un marco de referencia teórico capaz de organizar coherentemente el análisis de todas sus facetas.

El Estado incide sobre la actividad económica de muchas y muy variadas maneras. Establece y hace cumplir normas que enmarcan su actuación y la de los demás agentes económicos, actúa como consumidor y como empresario, recauda impuestos, provee bienes y servicios, estimula, frena o sustituye a las fuerzas de las acciones globales sobre el nivel general de actividad. Tan variadas como sus actividades son las instancias desde las cuales aquellas se impulsan y desarrollan; los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los niveles estatal, autonómico y local, las empresas públicas, los organismos reguladores autónomos, etc. Y tan importante resulta la actuación del Estado sobre la economía que es inevitable ponerla en cuestión, cuantitativa y cualitativamente. ¿Dónde es excesiva y dónde insuficiente? ¿Qué

objetivos persigue, y con qué eficacia? ¿Qué incentivos existen para que los objetivos sociales —ya de por sí difíciles de determinar— se vean servidos por los gestores de todas aquellas instancias del Estado?

Ante cuestiones de esta complejidad conviene combinar el análisis detallado de problemas concretos con la referencia a marcos de explicación globales que permitan dar sentido a nuestras observaciones. En particular, los reflejos del teórico le conducen hacia la construcción de modelos que, por simplificados que sean, permitan poner orden en el cúmulo de intuiciones, explicaciones parciales, perplejidades y obviedades que brotan sin esfuerzo tan pronto como se suscitan aquellas grandes cuestiones. Y es que la función de las teorías en el análisis económico no es reproducir la realidad, sino simplificarla intencionadamente, creando marcos que permitan ordenar el pensamiento. Se trata de poder plantear preguntas suficientemente precisas para que admitan respuestas, y de que se pueda distinguir entre razonamientos coherentes o incoherentes, al menos dentro de los límites arbitrarios de cada modelo.

Desgraciadamente, puede decirse tajantemente que no existe ningún modelo satisfactorio que permita analizar globalmente el papel del Estado en una economía. Existen planteamientos parciales, desde luego, pero excesivamente simplistas para resultar útiles. Y no es que la sencillez de un modelo sea en sí misma una desventaja. Al contrario; uno de los principales méritos de las teorías convencionales del consumidor y de la empresa es que permiten unificar el análisis del comportamiento de estos agentes como resultantes de procesos particulares de maximización bajo restricciones. Y aunque es obvio que una empresa es una organización compleja, cuyo análisis detallado requiere penetrar en sus formas de funcionamiento interno, en su multiplicidad de objetivos, en sus mecanismos de coordinación y decisión, lo cierto es que su descripción como unidad maximizadora de beneficios permite un primer análisis, ya muy rico, de la propia actividad empresarial y de su incidencia sobre el conjunto de la economía, a través de su

integración dentro de modelos de equilibrio general, competitivo o no. Así pues, cuando tacho de simplistas a los modelos teóricos disponibles del Estado como agente económico no me refiero a su sencillez, sino a su radical incapacidad para orientar un análisis ordenado e integrado de los distintos aspectos que deberían tratarse, como mínimo, para describir y evaluar la actuación de aquel.

Esta carencia teórica puede deberse, en parte, a la complejidad del Estado, que hace parecer caricaturesca toda teoría que le atribuya objetivos unívocos, y también a su propio poder, que hace poco creíble su sujeción a restricciones inamovibles. Cierto que también las empresas, e incluso las unidades familiares, son más complejas de lo que se las pinta, y que no es fácil recoger formal y fielmente algunas de las restricciones bajo las que operan (expectativas, peligros de bancarrota, etc.). Pero el principio organizador del pensamiento que nos lleva a empezar por preguntarnos qué maximiza un agente, y bajo qué restricciones, es un buen punto de arranque para la teoría del consumidor y del productor, mientras que parece insuficiente en el caso del Estado. Múltiples agentes estatales, sujetos a variadas y flexibles restricciones, sensibles a interacciones mutuas y a las llamadas de los demás miembros de la sociedad, configuran a este agente cuyos objetivos no parecen fáciles de definir y cuyos límites son también imprecisos.

Otra razón por la que acaso carezcamos de una representación adecuada del Estado en los modelos económicos puede ser la fuerte carga de prejuicios, favorables o desfavorables, que motivan y encierran implícitamente las distintas formas de iniciar una formalización. El análisis tradicional en el que se ha basado la economía del bienestar señalaba los "fallos de mercado" a los que estaría expuesta una economía no intervenida en presencia de rendimientos crecientes, efectos externos e indivisibilidades, y propugnaba implícitamente la intervención de un Estado benevolente cuya finalidad sería restablecer la eficiencia Paretiana bajo cualquiera de las distribuciones de bienestar compatibles

con ella. Frente a esta visión normativa se han alzado visiones, clásicas y modernas, del Estado como instrumento de grupos o clases sociales, que arbitraría en favor de unos y en detrimento de otros. Y en esta perspectiva se situarían por igual la visión marxista tradicional, las teorías de la escuela conservadora de Public Choice que representan a burócratas maximizadores de poder o políticos cuyo único objetivo es mantenerse en su cargo, o la moderna economía política para la que el Estado es un distribuidor de rentas de información.

Constatar la ausencia de un marco teórico único y plenamente satisfactorio sitúa bien nuestras limitaciones y señala vías de investigación para el futuro. Pero, además, nos obliga a ser muy claros respecto a la perspectiva concreta que cada uno adopta al hablar de aquellos temas, globales o sectoriales, sobre los que quiere pronunciarse. De ahí el interés especial del enfoque adoptado por los autores, que combina las consideraciones teóricas con el análisis de los hechos. Los autores explicitan sus posturas sobre qué puede esperarse de la actividad del Estado en una economía moderna y las condiciones de su intervención en distintos ámbitos, como punto de referencia desde el cual evaluar críticamente su actuación en nuestro país, y proponer vías de reforma. Los trabajos publicados son versiones ligeramente revisadas de conferencias, en cuya preparación los autores hicieron un esfuerzo notable para comunicar con el amplio público al que se dirigían, no sólo informando sobre hechos sino incorporando consideraciones analíticas. Esta voluntad de expresar de forma accesible pero rigurosa la forma de razonar de los economistas académicos era parte del reto que se trataba de afrontar, y por ello hemos intentado mantener en los textos el tono vivo de una intervención oral.

La estructura del libro es análoga a la de los ciclos de conferencias que le dan origen y que se celebraron en Pamplona, Zaragoza, Bilbao y Madrid entre Abril y Junio de 1994. En un primer bloque se trata de cuestiones relativas a la actividad de los distintos niveles —central, autonómico

y municipal— de la Administración. Un segundo bloque examina críticamente el papel del Estado en la provisión de ciertos bienes clave por su volumen y trascendencia: educación, sanidad, pensiones e infraestructuras. El tercer bloque examina diversos aspectos de las relaciones entre Estado y empresa y analiza el papel del Estado como empresario y como proveedor de incentivos mediante subvenciones y regulación. La última conferencia retoma la discusión a nivel general. Ningún tema queda cerrado, pero creo que el lector encontrará muchas orientaciones para su propia reflexión.

LOS NIVELES DEL ESTADO

¿QUE SECTOR PUBLICO NECESITAMOS?

Emilio Albi
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCION

El debate sobre el papel actual del Sector Público es un centro de atención preferente en todos los países de la OCDE. El peso y la importancia que ha alcanzado el abanico de intervenciones públicas explican con claridad la razón del interés del debate.

Para poder debatir cualquier tema es útil plantear abiertamente el enfoque desde el que se razona. Por ésto, y ya de entrada, quiero situar la contestación a la pregunta ¿qué Sector Público necesitamos? en lo que considero es el terreno adecuado. Pienso que un sector público moderno ha de ayudar a vivir mejor a los ciudadanos de un país. Vivir mejor supone crecimientos de la renta real, lo que, a su vez, requiere de mayor productividad de la economía y mejor competitividad de las empresas. Esta es, además, la forma de crear empleo. Que ese crecimiento esté razonablemente bien distribuido es obviamente relevante, pero con una productividad de los factores alta el tema distributivo se suaviza.

Para tratar del sector público hay que caracterizar siquiera sea muy brevemente, al agente económico que actúa. Ofreceré en un primer punto una visión global del sector público. Posteriormente mi intervención se desarrollará en dos partes. Una primera se centra en un tema clásico: la relación entre el sector público y el crecimiento económico. En la segunda me referiré más concretamente a la situación española.

II. UNA INTERPRETACION DEL SECTOR PUBLICO

El sector público puede interpretarse como una organización cuya lógica económica radica en que los individuos puedan colectivamente conseguir objetivos que no son tan fácilmente alcanzables con otras organizaciones, como la empresa, la familia o el mercado. Dos características fundamentales de la organización pública, al menos en cuanto a su componente de las Administraciones Públicas, son la obligatoriedad de ser miembro de la misma y la capacidad de coacción que la organización pública tiene aunque sea atemperada, por ejemplo, por el principio de legalidad o por la fiscalización a la que se debe someter. Estas características esenciales de la organización pública explican, por ejemplo, la existencia del sistema tributario y ayudan a resolver, a través de la regulación o de la provisión, o producción, de bienes y servicios públicos, los problemas que se derivan de los "fallos de mercado". Son, también, punto de partida de la diversidad de intervenciones públicas regulatorias, de provisión o producción, o redistributivas que se realizan por los sectores públicos en las economías actuales.

En un sector público moderno muchos de los objetivos a los que parecen apuntar las intervenciones que se realizan serían alcanzables por organizaciones privadas. Parte de esas intervenciones públicas puede explicarse económicamente, además de por razones ideológicas o políticas, porque los mercados no son siempre eficientes y las intervenciones públicas potencialmente podrían mejorar la situación inicial. Sin embargo, muchas de las causas de la ineficiencia de los mercados, por ejemplo la propia falta de competencia, la información imperfecta o asimétrica o la dificultad de que un contrato sea completo, no se eliminan en la organización pública e, incluso, pueden agudizarse. En este contexto, una idea básica es que las intervenciones públicas han de ser eficientes, mejorando la situación inicial. La acción colectiva, con su generalidad y coactividad, puede ser útil potencialmente pero necesita, para contar

con lógica económica, que las intervenciones públicas sirvan para que los individuos alcancen mejor sus objetivos.

III. POLITICA MACROECONOMICA, GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO[1]

La relación entre el sector público y el crecimiento económico ha vuelto a ser un tema central de estudio de los economistas durante los últimos quince años. Este interés no puede sorprender. Además de ser un tema clásico, tiene una transcendencia política de primer orden.

El descenso de las tasas de crecimiento que se observa desde hace veinte años y el considerable tamaño que han llegado a alcanzar los Sectores Públicos en las economías occidentales, no han hecho sino dar relieve especial al análisis de los efectos de la política pública sobre la producción potencial y el bienestar. ¿Es posible atribuir al desarrollo del Estado –hoy fuertemente orientado a tareas de tipo redistributivo en detrimento de su función tradicional de provisión de bienes y servicios públicos– un papel retardatario del crecimiento económico a medio plazo?

Parece bastante claro que si la expansión del gasto público sirve para corregir fallos del mercado o proporcionar a las economías capital humano e infraestructuras, el crecimiento del sector público puede tener efectos positivos sobre el crecimiento. Pese a ello, sin embargo, la intervención pública no es un bien libre para la sociedad. La redistribución de la renta, el alivio de la pobreza o la provisión de servicios públicos pueden tener dos elementos de coste. En primer lugar, el coste de oportunidad que se asocia a la desviación de recursos de empleos privados alternativos. Asimismo, la intervención del gobierno tiende a cambiar las reglas básicas del juego económico, las señales de precios,

---

[1] Hago uso de parte del capítulo 20 (debida a José Manuel Gonzalez-Páramo) de Albi, Contreras, Gonzalez-Páramo, y Zubiri (1994), *Teoria de la Hacienda Pública*, 2ª edición, Ariel, Barcelona.

la rentabilidad de las inversiones, los incentivos a la innovación y, por tanto, el dinamismo económico y el potencial de crecimiento. La evaluación cuantitativa de estos beneficios y costes es difícil, aunque existe alguna evidencia reciente acerca del efecto sobre el crecimiento económico de los principales tipos de gastos así como de las políticas macroeconómicas. Pasemos a comentar esta evidencia brevemente, comenzando por el aspecto macroeconómico.

III.1. Políticas macroeconómicas

La conexión entre las políticas macroeconómicas y el crecimiento de la productividad a largo plazo es uno de los temas importantes del debate económico reciente. Pese a que el proceso de crecimiento de una economía tiene unos fundamentos básicamente reales y microeconómicos, no es posible ignorar el papel de las políticas macroeconómicas como condicionantes de ese crecimiento. Sin estabilidad de las variables nominales, los agentes económicos deben soportar una mayor incertidumbre, los precios relativos dejan de transmitir información correcta y los ajustes reales que la competitividad demanda se realizan con dificultad. La inestabilidad nominal tiende a elevar los tipos de interés nominales y reales, fomenta actividades improductivas que persiguen la protección frente a la inflación (por ejemplo, la indiciación de los salarios y otras rentas), erosiona la rentabilidad de la inversión en los sectores de bienes comercializables y afecta al funcionamiento del sistema fiscal, potenciando sus efectos distorsionantes. En definitiva, una inflación relativamente alta, variable y poco predecible afecta negativamente al funcionamiento del mercado y, por tanto, a la competitividad de la economía.

La implicación empírica del argumento anterior es la de una asociación negativa entre crecimiento económico real e inflación, asociación que tiene un signo contrario a la que predicen las versiones keynesianas de la llamada "curva de Phillips". ¿Es posible "comprar" crecimiento sostenido con políticas expansivas e inflacionistas? El trabajo empírico re-

ciente ha tratado de huir del empiricismo en el que se apoyó el enfoque keynesiano, integrando el análisis en la teoría neoclásica del crecimiento.

La evidencia empírica disponible muestra que la inflación reduce el crecimiento a largo plazo de la productividad del trabajo, identificándose una relación negativa y significativa entre la aceleración de la inflación y el crecimiento a largo plazo.

Si se acepta que la inestabilidad nominal perjudica a la competitividad y, por tanto, a las posibilidades de crecimiento sostenido, un diseño adecuado de la mezcla de políticas macroeconómicas debería orientarse a conseguir estabilidad y baja inflación. Que este propósito sea factible depende tanto de la voluntad política de las autoridades y de ciertos factores estructurales (por ejemplo, el peso relativo del sector productor de bienes no comercializables), como de los aspectos institucionales de la política macroeconómica. En la medida en que el crecimiento del Estado de Bienestar ha trasladado al ámbito del sector público el conflicto por el reparto de la renta, agudizando los ciclos político-electorales, hay que subrayar que el papel disciplinador de las instituciones adquiere una importancia central.

En este sentido, el diseño institucional del control monetario, y, en particular, el grado de independencia de los bancos centrales para desarrollar sus funciones –control sobre los agregados monetarios, los tipos de interés o los tipos de cambio– a salvo de las presiones políticas de corto plazo puede ser esencial para la credibilidad y la efectividad de la lucha contra la inflación. La evidencia empírica es, en general, favorable a esta asociación y pone también de manifiesto que tan importante es para la credibilidad de la política antiinflacionista la independencia del banco central, como la consistencia de la política presupuestaria con los objetivos de estabilidad nominal. La indisciplina presupuestaria resta credibilidad a los objetivos de estabilidad, de lo que España es un ejemplo claro como después se indicará.

III.2. Gastos de consumo e inversión

Comenzando por el bloque cuantitativamente menos importante de estos gastos, los gobiernos pueden emplear sus recursos en producir bienes de inversión. Los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento dependen de la naturaleza de la inversión. En el supuesto de que los gobiernos invirtiesen de modo eficiente en bienes perfectamente sustitutivos del capital privado, el gasto público expulsaría a la inversión privada, sin más efectos sobre el crecimiento que los indirectos y negativos asociados a los impuestos que financian la inversión. Ahora bien, cuando los gobiernos producen bienes de capital que ponen a disposición de los agentes privados, como son las infraestructuras, la política pública puede en principio acelerar el crecimiento y aumentar la renta a largo plazo.

La inversión pública será más favorable al crecimiento a medio plazo cuanto mayor sea su productividad. Sin embargo, a partir de un cierto nivel de provisión, este efecto positivo tenderá a verse compensado por el impacto negativo de los impuestos. La evidencia empírica sobre el gasto de inversión pública tiende a identificar un efecto positivo sobre el crecimiento y la producción privada. En el caso español, se ha contrastado la existencia de un efecto positivo y significativo entre el capital público y las infraestructuras y el crecimiento.

Los gastos de consumo público pueden tener efectos diferentes sobre el potencial de crecimiento. En la medida en que el sector público produce servicios que aumentan directamente el bienestar de los ciudadanos y que podrían comprarse en el mercado, el consumo público tiende a reducir el crecimiento. La intuición sobre este punto puede desarrollarse de la siguiente forma. Los efectos renta de la recaudación y del servicio tienden a compensarse (aunque para algunos individuos los dos efectos pueden ser muy diferentes). El efecto sustitución de la imposición reducirá los estímulos económicos, mientras que el servicio público gratuito no tendrá efecto sustitución ya que el individuo no

puede hacer nada para alterar la cantidad de servicio público existente.

Si los servicios públicos (por ejemplo, de policía, de incendios o de recogida de basuras) se utilizan por las empresas, es razonable pensar que, en competencia, los precios bajen con lo que se compensaría parcialmente la disminución que los impuestos pueden causar en las rentas de los factores. En todo caso si el Gobierno es un productor ineficiente de servicios los efectos serán negativos sobre el crecimiento. La evidencia disponible tanto para países avanzados como para los menos desarrollados encuentra un efecto negativo del consumo público sobre el crecimiento a largo plazo.

Existe, sin embargo, una tercera vía a través de la cual el consumo público ejercería un impacto positivo sobre la productividad. Parte de los servicios públicos podría conducir a aumentar directamente la cantidad y calidad del capital humano. Este podría ser el caso de los servicios públicos de educación y sanidad, elementos fundamentales del gasto en bienes sociales.

III.3. Gasto en bienes sociales

La actividad más prominente del moderno Estado de Bienestar es la política redistributiva. De hecho, muchas formas de intervención pública tienden a implicar alguna medida de redistribución. Con todo, los objetivos redistributivos son particularmente explícitos en tres ámbitos de intervención: sistema fiscal, bienes sociales o preferentes y transferencias de renta. La evidencia disponible para países desarrollados y en vías de desarrollo muestra una sorprendente coincidencia: en su conjunto, el sistema fiscal no tiene efecto –o tiene un impacto muy reducido– sobre la desigualdad de rentas. Con frecuencia, la curva de tipos impositivos muestra una forma de U, perfil determinado por el fuerte peso de la imposición indirecta y las cotizaciones sociales sobre las rentas más bajas y por la importancia creciente de los impuestos progresivos sobre la renta y el

la renta y el capital para los deciles de hogares más ricos. Esta conclusión traslada al gasto público el protagonismo de la política redistributiva.

Antes se apuntaba que aunque el gasto público de consumo tiende a reducir el crecimiento económico, parte de este gasto –junto a las correspondientes inversiones– está dedicado a la provisión de bienes sociales o preferentes, entre los que destacan la educación y la sanidad. La educación puede entenderse como una forma de incrementar la potencialidad productiva de los individuos. Un efecto similar sería el asociado a la sanidad. Sin una fuerza de trabajo mínimamente educada y sana, no es posible crecer de modo sostenido. La inversión en capital humano permite a una nación disfrutar de una mayor renta a largo plazo. La contribución de estos gastos sociales al crecimiento económico podría producirse, asimismo, por otras vías. La provisión pública de sanidad y educación –con o sin producción pública– puede ser una forma de corregir un conjunto de fallos de mercado, que incluiría, además de las externalidades, las imperfecciones en los mercados de capitales que impiden una inversión eficiente en educación y sanidad, y los problemas derivados de las asimetrías de información características de estos mercados. Se ha apuntado recientemente que los gastos en educación financiados públicamente aumentan el crecimiento a largo plazo al reducir la heterogeneidad en los niveles de capital humano. Este argumento es aplicable también a la sanidad. La evidencia empírica tiende a identificar una influencia positiva y significativa de la educación y la sanidad sobre el crecimiento económico.

III.4. Gasto en transferencias

¿Cuál es el efecto de los gastos de transferencia sobre el crecimiento a medio plazo? En el caso de las transferencias de renta, la posición tradicional identifica un nexo claramente negativo. La redistribución reduce la tasa de ahorro agregada, ya que los grupos de renta baja tienen una mayor

propensión al gasto, y los impuestos necesarios para financiar las transferencias reducen la renta disponible para la inversión.

Una mayor presión fiscal, acompañada de una caída de la tasa de ahorro agregada, reduce el ritmo de crecimiento a medio plazo. Este efecto negativo podría verse reforzado por la actividad de grupos de presión interesados en la redistribución como forma de búsqueda de rentas (grupos industriales, colectivos regionales, sindicatos, etcétera).

Esta conclusión, ha sido recientemente sometida a escrutinio, al hilo de la nueva literatura sobre el crecimiento económico. Por ejemplo, el mercado político en una democracia viene dominado por el votante mediano: Vencen aquellas propuestas que mejor reflejan las preferencias del votante que ocupa la mediana en la distribución de la variable que es objeto de votación. Supongamos que en la economía existe una gran desigualdad, de forma que todo el capital está concentrado en pocos individuos. El votante mediano, que posee relativamente poca riqueza, favorecerá la financiación del gasto público con elevados impuestos sobre el capital, lo que tiende a reducir el crecimiento. En ese sentido, haber logrado un nivel razonable de igualdad en la distribución de la renta mejora el crecimiento.

Por otra parte, Sala-i-Martín (1992) ha sostenido recientemente que las transferencias a jubilados y parados, así como los programas de renta mínima dirigidos a la reducción de la pobreza pueden aumentar el crecimiento, por razones relacionadas con la corrección de externalidades. Las transferencias entregadas a individuos pobres son una forma de "comprar" paz social, ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente perjudiciales (delincuencia, revueltas, etcétera). Las transferencias sirven, asimismo, para "comprar" el abandono voluntario del empleo de aquellos individuos cuyo capital humano es muy reducido respecto del promedio. Como el proceso productivo se basa en la interacción entre individuos, quienes tienen un capital humano relativamente bajo –debido a razones de

edad o a otra causa– reducen el capital humano medio de sus empresas y de la economía, disminuyendo la productividad del resto de los trabajadores. Las pensiones financiadas por impuestos sobre la renta podrían servir para internalizar este efecto.

En este contexto, el gasto en transferencias tiene dos efectos sobre el crecimiento a largo plazo: un efecto positivo, asociado a la corrección de las externalidades que generan los trabajadores con capital humano reducido o que produce la actividad delictiva, al que se contrapone la influencia desfavorable de los mayores impuestos, que distorsionan las decisiones. Para presupuestos de transferencias reducidos, dominará el impacto positivo. Sin embargo, aumentos de este gasto partiendo de niveles ya elevados reducirán el dinamismo económico. Sala-i-Martín ofrece alguna evidencia empírica que refleja una influencia positiva y significativa de las transferencias sobre el crecimiento. González-Páramo (1994) ha obtenido el mismo resultado en un modelo de crecimiento exógeno: entre 1960 y 1990, en los países de la OCDE se detecta un efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento y una influencia positiva de las transferencias sobre la igualdad en la distribución de la renta.

Lo comentado hasta ahora permite extraer dos conclusiones básicas relevantes para contestar a la pregunta ¿qué Sector Público necesitamos en la actualidad si se apuesta por el crecimiento? Primera: el tamaño del Sector Público no es tan importante para explicar el crecimiento económico como la composición de sus actividades. Si los impuestos –en especial los que gravan la renta– y los gastos de consumo público tienden a reducir la renta *per capita* a largo plazo, los gastos dedicados a la formación de capital físico y humano podrían actuar en la dirección opuesta. Segunda: una menor desigualdad en la distribución de la renta parece influir de forma positiva y significativa sobre el crecimiento y la renta *per capita* a largo plazo. Esto implica que las políticas redistributivas no sólo tienen costes en términos de productividad, como se argumenta usualmente al valorar los efectos desincentivadores de los subsidios

y los impuestos. También pueden generar beneficios, ligados, por ejemplo, a una mayor estabilidad social. El análisis de González-Páramo sugiere que cuando un país tiene una presión fiscal reducida, un aumento en los gastos de transferencia tiende a aumentar la renta a largo plazo. Sin embargo, conseguir este mismo objetivo puede exigir una reducción en los gastos redistributivos cuando la presión fiscal es elevada. En este caso, una mayor redistribución tendría consecuencias empobrecedoras a largo plazo.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la actuación redistribuidora o protectora del sector público puede dañar los estímulos económicos que hacen funcionar eficientemente los mercados. En esta línea, y como un ejemplo, si los instrumentos utilizados, el sistema tributario en un caso concreto, distorsionan la economía, ¿compensa socialmente redistribuir? Una contestación bastante generalizada en las economías actuales es la utilización de los instrumentos redistribuidores más neutrales posibles. Un enfoque adecuado sobre el tema ha de partir de la idea central de que la redistribución no es un fin en si misma, sino un medio de aumentar el bienestar de la sociedad.

IV. LOS INGRESOS. CRITERIOS DE REFORMA FISCAL

¿Cuáles son las líneas maestras en que se apoya el diseño de las realidades de reforma fiscal del momento? Una primera línea ha sido la reducción de los tipos impositivos marginales en la tributación sobre la renta. La lógica interna es clara: si se pueden retener mayores recompensas económicas después del impacto marginal del impuesto, todos resultaremos beneficiarios de una economía más eficaz. Es bien conocido que los inconvenientes de unos tipos marginales altos se reflejan en las pérdidas de bienestar individual originadas por la tributación –el exceso de gravamen– y en sus posibles efectos de desestímulo al trabajo, al ahorro o a la aceptación de riesgos económicos.

Hay que señalar también que, además de una rebaja de los tipos marginales, determinadas reformas recientes han introducido reducciones en el número de tramos de las tarifas de la imposición individual sobre la renta. Incluso se ha considerado seriamente la posibilidad de utilizar un tipo único de gravamen en esta clase de tributación. Las ventajas de esta simplificación de la tarifa de tipos impositivos son importantes para diversos aspectos tributarios. Por ejemplo, los problemas de promediación en el tratamiento de las ganancias de capital se aminorarían, al igual que los de la acumulación de rentas en una unidad familiar. Si, por otro lado, la probabilidad de que un contribuyente se mantenga en un mismo tramo a lo largo del tiempo fuese alta, no existirían influencias fiscales en el desarrollo temporal de las transacciones económicas. La inflación, por otro lado, tendría unos menores efectos en lo fiscal. En todo caso, se podría mejorar la adecuación entre las cantidades retenidas y los pagos impositivos finales, disminuyendo grandemente los costes administrativos del sistema tributario.

Suponiendo que se adopten tipos impositivos menores, parece claro que muchos de los beneficios fiscales existentes en la actualidad pierden interés, con lo cual su eliminación se hace más factible políticamente. El incremento recaudatorio que tal eliminación originaría respalda, a su vez, la reducción de los tipos impositivos. El objetivo tributario es aplicar tipos menores sobre bases imponibles más amplias; el mensaje político se basa en el trueque de beneficios fiscales por tipos impositivos más bajos. Separar a la Administración de la actividad económica: que el contribuyente tenga menor incidencia tributaria y menos ayudas, y que experimente una intervención pública más pequeña.

La eliminación o reducción de los beneficios fiscales ayuda, por tanto, en la rebaja de los tipos impositivos, pero además mejora la neutralidad del sistema tributario. Esto es, se separan los factores fiscales de las decisiones del público. Un sistema tributario puede fácilmente condicionar las decisiones económicas en contra del empleo, del ahorro o de la inversión.

Por ejemplo, unos excesivos estímulos fiscales a la inversión en activos fijos pueden desplazar métodos de producción con mayor absorción de trabajo, que podrían ser más rentables. Las normas fiscales distorsionan las decisiones de ahorro e inversión, estimulando al público a elegir según las ventajas tributarias, y no de acuerdo con el uso alternativo que puedan tener sus fondos. Los impuestos son capaces de distorsionar la asignación de los recursos fomentando la inversión, por ejemplo, en maquinaria y ayudando a desdeñar el gasto en diseño, en investigación o en formación del personal.

Todos estos son ejemplos de distorsiones fiscales en terrenos diversos de la actividad económica. No son los únicos, y no es solamente la variable fiscal la que está en juego. Esto último ocurre con fuerza en uno de los mercados más distorsionados: el de la vivienda, que, en muchas ocasiones, elimina la movilidad geográfica del factor trabajo, tan importante en épocas de reestructuración industrial. Se habrá observado que las ideas básicas son simples. Con tipos impositivos más bajos se obtiene un buen marco para que los individuos y las empresas prosperen. Al mismo tiempo, se reduce el valor de los beneficios fiscales, facilitando su disminución. Si las bases imponibles se amplían (es obvio que también deben ampliarse por la vía de la reducción del fraude) y, si las empresas logran ser más rentables y los individuos más ricos, la recaudación no debe sentir, indebidamente, las reducciones de tipos, y, en cambio, debe permitir la financiación del gasto público adecuado. De esta manera se logra unir eficiencia y equidad. Internacionalmente se está siguiendo este cambio. Se trata de una postura reformista con un alto grado de consenso.

V. EL CASO DE ESPAÑA

Pasando ya a hacer una referencia concreta a la situación española, con el fin de que mis opiniones sigan un cierto orden, he pensado que mis comentarios cuenten con unos

elementos básicos desde los que se puedan establecer determinadas conclusiones relativas a nuestra pregunta inicial sobre qué Sector Público necesitamos en España.

Estos elementos se pueden reunir en tres grupos:

– en primer lugar, los correspondientes a la relación general que debe existir entre la Hacienda Pública española y nuestra economía productiva, tema urgente en el corto plazo pero que, además, creo que tiene carácter permanente. La razón de esta permanencia es que España ha apostado por una economía abierta al exterior y, por consiguiente, tiene en la competitividad del empresario español el camino fundamental para alcanzar una convergencia real con nuestro ámbito natural de la U.E. Este punto se centra, como es lógico, en el fomento público de la competitividad de la empresa española y en él se comentan conjuntamente las dos vertientes presupuestarias del gasto y del ingreso que en realidad son dos facetas que no se pueden separar.

– un segundo elemento consiste en delimitar cuatro problemas principales de nuestra fiscalidad para disponer de una visión de lo que hemos de resolver a corto plazo en el área de los ingresos.

– el tercer elemento, por último, es, en definitiva un subconjunto del segundo refiriéndome más concretamente a la tributación empresarial en general y a los efectos de la imposición patrimonial en las empresas familiares, sean grandes o PYME.

V.1. La Hacienda Pública y la Economía Productiva

Pasemos, pues, al comentario, comenzando por las relaciones que deben existir entre la Hacienda Pública española y nuestra economía productiva.

La creación de empleo y el crecimiento necesario para generarlo son nuestros problemas económicos más importantes. Creo que la solución de estos problemas pasa por un aumento de la inversión privada y pública que mejore la competitividad de la empresa española. Los empresarios, por su parte, necesitan confianza en el futuro y centrarse en las oportunidades de generar valor en la economía productiva más que en el desánimo o en las posibilidades que ofrecen las inversiones financieras.

La empresa española debe defender eficientemente sus mercados interiores y ampliarlos a través de la exportación, o sea, ha de incrementar su competitividad. Sólo de esta manera se evita el cierre de empresas y se fomenta sólidamente la creación de empleo. Para crear empleo una buena receta es la que reúne las inversiones en activos fijos, necesarias para la renovación del capital productivo, con la inversión en recursos humanos, en I+D, en organización y redes de información, en infraestructuras y en la apertura al exterior. Estas inversiones requieren financiación a precios aceptables y, para producir empleo, un mercado de trabajo flexible.

Veamos, cuál puede ser el papel de la intervención del Estado en este contexto.

La intervención del Estado es un factor fundamental para la competitividad de una economía, tanto por la política de gasto público como por la acción del sistema fiscal. El gasto público debe controlarse y dirigirse, con mayor intensidad, al fomento del dinamismo económico y de la competitividad. La modernización de la Administración pública es otro aspecto esencial: pasar de la administración burocratizada a la gestión pública de bienes y servicios que tienen al ciudadano como destinatario.

Pienso que cualquier reflexión sobre el papel actual de nuestra Hacienda Pública ha de partir de la definición de un objetivo claro: lograr un sector público adecuado para al-

canzar los niveles de vida y bienestar europeos y poder competir con nuestros socios internacionales.

Vivir mejor, desde el punto de vista económico, implica, como ya se mencionó, un crecimiento de la renta real que a su vez requiere mayor productividad de la economía y mejor competitividad de la empresa española. Los crecimientos reales de la renta y la riqueza se obtienen con procesos de acumulación e inversión a través del funcionamiento del mercado competitivo o de la intervención pública.

La actuación privada y pública ha de dirigirse, por tanto, hacia los factores de la competitividad. Un papel básico de un sector público actual es fomentar, por ejemplo, el ahorro privado y público necesario para los procesos de inversión y realizar los gastos de formación de capital social (infraestructuras, educación y sanidad) que la economía requiere. Estas ideas son fácilmente aceptables; la dificultad radica en su competencia con otros objetivos de la sociedad como el de vivir una vida económicamente protegida.

En el presupuesto español buena parte del gasto tiene como objetivo garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos dentro del denominado Estado del Bienestar. Esto es lo que políticamente se llama actuar con solidaridad pública. El problema es que las políticas de solidaridad y de redistribución originan costes a la sociedad además de beneficios. Ya se ha indicado que un enfoque moderno para debatir la función del Estado del Bienestar parte de la idea básica de que la solidaridad no es un fin en sí misma, sino un medio de aumentar el bienestar de la sociedad. Un medio cuya utilización tiene costes de eficiencia y que compite con otras actividades públicas y privadas que quedan marginadas.

Una conclusión que puede derivarse de estas ideas, que coincide con la del apartado anterior, es que el debate esencial sobre el sector público no se dirige actualmente a su tamaño, que en todo caso hay que limitar, sino a su

composición. La dimensión de lo público puede ser ya excesiva, sobre todo si no llega a poder financiarse en situaciones de pleno empleo, pero, la verdad, es que nadie conoce la dimensión pública adecuada. Sin embargo, para atemperar esta afirmación, creo que merece la pena señalar que determinados contrastes de causalidad desarrollados recientemente por el profesor González-Páramo para el período 1955-1991 sugieren que en España existe una tendencia al déficit asociada al tamaño del sector público: o sea, que cuanto mayor es el sector público tenemos más déficit. Los ajustes presupuestarios basados en aumentos impositivos sólo se han mostrado eficaces para reducir el déficit a corto plazo. A largo plazo, más impuestos aparecen asociados a más gasto y más déficit. En contraste, las reducciones del gasto se muestran eficaces para reducir el déficit a corto y largo. Esta asimetría tiene implicaciones obvias para la política de reducción del déficit, ya que una disminución duradera del déficit aparece asociada a disminuciones de gasto y a recortes impositivos más que a aumentos de ingresos.

Con todo, la «puesta al día» del sector público en España, como en tantos otros países avanzados, es, en lo fundamental, un problema de determinación clara, con un orden de preferencias, de las funciones del Estado. Creo que en la situación económica actual, con productividad insuficiente, competitividad internacional desfavorable, imposibilidad de alcanzar niveles de pleno empleo, etcétera, las funciones económicas del presupuesto público deben pasar a un primer plano. Nos va en ello la mejora de los niveles de vida y bienestar que es adonde apunta el voto democrático más unánime y que son los objetivos de una política progresista en la actualidad.

Una segunda reflexión sobre la Hacienda Pública española se refiere al tema de la falta de eficiencia de la actuación pública. La idea de eficiencia económica es obtener el máximo de los recursos disponibles y evitar, por tanto, el derroche. Un sector público más eficiente obtendrá mayor

productividad y los ciudadanos mejor bienestar. La intervención pública es necesaria en una economía, pero siempre que aquélla se muestre eficaz y eficiente en su comportamiento y en la gestión de su actividad.

Estos comentarios son aplicables en general a nuestro sector público y en particular a la no lograda coordinación entre la Administración Central y las Territoriales (tanto Comunidades Autónomas como Corporaciones Locales). La descentralización es políticamente necesaria en España y puede ser económicamente eficiente, pero esto último sólo si se evitan duplicidades, un exceso de actividad pública y una financiación cuya responsabilidad no recaiga, al menos en parte, en quien gasta.

La presupuestación, realizada en la práctica con la pobre técnica de incrementar para este ejercicio lo gastado en el anterior, no cumple su finalidad de control del gasto. El gasto efectuado a fin de año no tiene demasiado que ver con el presupuestado, con lo que tanto el Gobierno como las Cortes renuncian a que el presupuesto cumpla su papel moderador dándole una mera función formal.

El aspecto de la gestión pública y de la evaluación de su eficiencia es también básico en la actualidad. Las Administraciones Públicas se siguen rigiendo en demasía por la cultura de la tradición, de la jerarquía, y de las normas legales. Creo que hay que pasar a un enfoque más económico que permita definir con claridad los objetivos explícitos a alcanzar, elegir la mejor forma de conseguirlos y evaluar la eficiencia de los procesos. Esto obliga a cambiar pautas organizativas y funcionales de las Administraciones Públicas (y de las Empresas Públicas) en la línea de un eficiente proveedor de bienes y servicios, desconcentrando funciones y teniendo una gestión cada vez más autónoma y responsable a los resultados. La presupuestación, por su parte, además de recuperar su función de control ha de comenzar seriamente a realizarse en términos de objetivos explícitos.

V.2. El Sistema Fiscal

Pasando al tema de la financiación me gustaría resumir, inicialmente, lo que considero son los principales problemas de nuestra fiscalidad actual.

– en primer lugar creo que la calidad «jurídica» de nuestro sistema fiscal, y sobre todo, de las modificaciones habidas durante los últimos diez años no es satisfactoria. Una buena parte de la legislación tributaria vigente requiere de simplificación y de mayor nitidez. Este requisito se vería mejor cumplido si, además, se lograse una mejor coordinación entre los impuestos del cuadro tributario y se unificaran lo más posible, las reglas de valoración del sistema. A la vez, se deberían reconsiderar áreas completas, como la de la fiscalidad internacional o la tributación patrimonial, para su mejora sustancial.

– otro aspecto problemático es el referente a la Administración Tributaria. Es un tópico decir que un sistema tributario vale lo que valga la Administración que lo lleve a la práctica, pero, justamente por eso, hay que insistir en el tema. La Agencia Tributaria, organización que debería seguir la línea de los nuevos sistemas de gestión pública, tiene unos retos importantes en el desarrollo de una política de personal coherente, en el uso de métodos «empresariales» en su organización interna, atemperados por los criterios de generalidad y equidad que han de estar presentes en la función pública, y en la obtención y tratamiento de la información tributaria.

Con respecto al fraude, un breve repaso de los estudios realizados puede ofrecer una idea del orden de magnitud de las ganancias potenciales de recaudación abiertas a una más eficiente gestión de la política tributaria. Los resultados de estas investigaciones, además de confirmar un significativo aumento de la economía sumergida en la segunda mitad de los 80, indican que la cuantía de lo no recaudado podría situarse por encima del 5 por 100 del PIB, sin incluir el fraude en las cotizaciones a la Seguridad Social. Esta cifra

muestra que existe un margen para mejorar la competitividad de nuestro sistema fiscal con reducciones en los tipos de la imposición directa o de las cotizaciones sociales.

La reducción del fraude es una vía que permitiría aumentar la recaudación disminuyendo la carga fiscal que recae sobre quienes están pagando sus impuestos. Este es, además, el mejor modo de mejorar la equidad del sistema.

Un tercer problema surge del rápido crecimiento de la presión fiscal española. Los incrementos de presión fiscal han sido muy importantes y, en la comparación internacional, nos ponen a la cabeza de los ritmos de crecimiento, aunque sus niveles absolutos no sean los más altos. Todo esto quiere decir que el precio pagado por los servicios públicos ha aumentado considerable y, sobre todo, rápidamente, sin que los usuarios parezcan satisfechos y sin que la recaudación haya alcanzado a financiar el gasto creándose los conocidos déficit presupuestarios y los aumentos de deuda pública. No parece que todo esto sea el mejor respaldo para aceptar a un proveedor de bienes y servicios, especialmente si es único, obligatorio, y coactivo.

El cuarto grupo de dificultades de nuestro sistema tributario ha de centrarse en las distorsiones económicas que origina. Por ejemplo, el efecto combinado del IRPF y de las contribuciones empresariales para financiar la Seguridad Social ha podido ser negativo para la recuperación del empleo en España. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF pueden estar teniendo un efecto de desestímulo en la oferta de trabajo y de ahorro, y en la aceptación de riesgos económicos, al igual que un efecto de estímulo en el fraude fiscal. A su vez, el ahorro familiar se debe haber visto afectado por la escasa compensación que el sistema actual ofrece a la doble imposición de dividendos. El tratamiento impositivo diferenciado por diversas clases de activos distorsiona, a su vez, la composición del ahorro.

Esta falta de neutralidad impositiva, bastante general, aparece también con fuerza en el Impuesto sobre Sociedades,

pues su normativa ha introducido una dispersión importante de la carga fiscal según sectores de la producción y afecta a la composición de la inversión. Se puede encontrar también falta de neutralidad tributaria, y otros defectos serios, en el planteamiento de la fiscalidad internacional, que debería evitar obstáculos al exportador español. En este terreno hay que aceptar el fuerte condicionamiento que ha supuesto la libre circulación de capitales con efectos importantes en la tributación de las rentas del capital.

V.3. La tributación empresarial

La «presión fiscal empresarial» de España se ha situado, en determinados momentos, por encima de la media de los países de la OCDE y de la CEE. Su ritmo de crecimiento ha sido mayor que el que, por término medio, han experimentado los países de la OCDE y de la CEE. Por otra parte, el peso de las cotizaciones sociales empresariales en España todavía es superior al del promedio de los países miembro de la OCDE y de la CEE.

Centrándonos en el Impuesto sobre Sociedades, cuya necesaria reforma se ha prorrogado continuamente, hay que tender a mantener los aspectos que nos acercan a Europa, como ocurre con los tipos nominales de gravamen, y a la vez procurar la mejora de los diversos puntos que nos separan de nuestros socios europeos y perjudican nuestra posición competitiva internacionalmente.

Sin pretender una visión completa de las necesidades de reforma del Impuesto sobre Sociedades, puede ser útil mencionar algunos aspectos de interés:

– sería, por ejemplo, deseable que la normativa del Impuesto incorporase una mayor flexibilidad en cuanto a la deducibilidad fiscal de las provisiones dotadas por las empresas y acercase más el concepto de base imponible al de resultado contable.

– la suavización muy completa de la doble imposición de dividendos resulta necesaria para el fomento del ahorro familiar, objetivo al que se ha acercado el legislador español.

– la actualización de balances, que se ha aplicado recientemente por las Diputaciones Forales del País Vasco, es una técnica correctora de los efectos de la inflación en la valoración de activos fijos, que, a pesar de sus defectos, puede estimular la inversión empresarial y mejorar la confianza del empresario en su entorno fiscal.

– la aceptación del denominado «ajuste bilateral» (lo que es mayor ingreso en una de las partes es mayor gasto en la otra, y lo que es menor gasto es menor ingreso) en los ajustes que se efectúan en las operaciones vinculadas nos situaría en una buena línea técnica y de cumplimiento del Convenio CEE sobre la materia. La mejor y más específica regulación del concepto «precio de mercado» evitaría numerosas controversias entre la Administración y los contribuyentes.

– la posibilidad de compensar pérdidas hacia atrás fijando un plazo máximo de, por ejemplo, 3 años, sería una propuesta en línea con recomendaciones comunitarias contenidas en la Propuesta de Directiva de 1984 sobre Compensación de Pérdidas y en el Informe del Comité Ruding de 1992.

– la amortización acelerada se podría usar coyunturalmente como estímulo a la inversión.

En el ámbito de la financiación de la Seguridad Social, parece claro el fuerte peso que tienen en España las cotizaciones empresariales. La sustitución de parte de esa contribución empresarial por financiación vía IVA favorecería a la exportación española y contribuiría a moderar el coste marginal del factor trabajo y, por consiguiente, a mejorar su demanda a corto plazo, aunque habría que valorar el riesgo e inconvenientes de que se produzcan incrementos

de precios y salarios. Quizás se debería comenzar aplicando este cambio a la creación neta de empleo, o a los niveles más bajos de empleo, aunque esto tiene problemas de control. Por otro lado, las dificultades actuales en la recaudación e inspección del IVA plantean problemas recaudatorios no desdeñables. En este terreno es también fundamental completar el debate del modelo de Seguridad Social hacia el que se dirige España.

Si ahora nos centramos en el aspecto concreto de la empresa familiar creo que hay que decir que estudios realizados acerca de la relación entre propiedad, gestión y resultados empresariales ponen de manifiesto que las empresas familiares pueden ser más eficientes y aprovechar mejor las oportunidades que les ofrece el mercado. La empresa familiar se beneficia de una gestión peculiar que la hace ser más flexible y que la ayuda a competir ventajosamente en los mercados. Constituye una de las fuentes principales de crecimiento y creación de empleo aunque, en numerosas ocasiones, adolece de la dimensión óptima.

Si la empresa familiar es más eficiente, aunque de dimensión subóptima, se cuenta con un buen agente en el campo de la competitividad de la empresa española. Sin embargo, la empresa familiar tiene unos problemas diferenciales en el sistema fiscal español. Problemas que entorpecen su crecimiento, dificultan su gestión y ponen serios obstáculos a la transmisión empresarial entre generaciones, y que vamos a centrar en el área de la imposición patrimonial.

Los problemas del Impuesto sobre el Patrimonio (IP) son los típicos de la tributación de la riqueza, por ejemplo los de valoración de activos y que su pago no tenga relación con la existencia de renta. En el terreno de la empresa, el IP genera una carga fiscal extra sobre la tenencia de patrimonios empresariales que, dependiendo de su rentabilidad, puede ser muy alta. Sitúa el tipo impositivo medio del IRPF en el 70 por ciento, y más alto en términos de la cuota de patrimonio. El IP, a la vez, puede incrementar el tipo impositivo muy por encima del 70 por cien para los aumentos

patrimoniales, lo que en el caso empresarial quiere decir que destinar beneficios a reservas puede estar gravado extremadamente.

Un mensaje que es importante destacar es que el tipo impositivo más alto del IRPF español no es, como podría parecer, el 56 por cien, sino que puede llegar a ser, a causa del IP, del 70 por cien, o mayor en términos de patrimonio. Sumando la imposición sobre el consumo, la Seguridad Social y el peso de la tributación local, sin olvidar el doble gravamen de dividendos o los efectos de la transparencia fiscal, la carga fiscal sobre la renta llega a ser muy alta en cualquier comparación internacional.

Como novedad para 1994, el legislador ha tenido en cuenta algunos de los problemas del IP estableciendo una exención del impuesto de ciertos activos productivos. También nuestros socios y competidores franceses tienen exentos de su impuesto patrimonial los activos del empresario individual o del profesional, determinados bienes rurales y la tenencia sustancial, directa o indirecta y como grupo familiar, de títulos representativos del capital en sociedades en que los socios ocupan cargos directivos. Esta exención francesa sirve como término de referencia a la novedad española. Es de señalar que la exención francesa es de 1983, dos años después de la introducción de su impuesto y que tanto el impuesto como la exención son de procedencia socialista. En otras palabras, que nuestros vecinos reaccionan más rápidamente ante sus errores. Se trata de una exención de activos productivos de la economía real, lo que no hay que confundir con una exención personal, con la dificultad de concretar qué es productivo.

El legislador español ha considerado con esta exención los problemas del IP español y ha pensado que la empresa familiar es un buen agente en los terrenos de la competitividad y de la creación de empleo.

Pasando al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la dificultad básica del tributo radica en su pago cuando los

valores están materializados en activos productivos, sin que exista la liquidez necesaria para el pago. En el caso de patrimonios empresariales razonablemente grandes se puede calcular que habría que liquidar un tercio del patrimonio.

Los problemas de la empresa familiar en las transmisiones intergeneracionales de patrimonios requieren soluciones, en línea con las articuladas en el derecho comparado y en el País Vasco y Navarra, que posibiliten esas transmisiones. La empresa familiar tiene como lógica y fundamento de su eficiencia el mantenimiento de la propiedad productiva en el seno de la familia y requiere medidas que faciliten las transmisiones de patrimonios entre las generaciones de empresarios.

La solución a estos problemas planteada en las novedades fiscales de 1994 y 1995 es la de establecer unos supuestos especiales de aplazamiento y fraccionamiento de pago, lo que no soluciona totalmente el problema. Pienso que hay que hacer frente a las dificultades de la empresa familiar, grande o PYME, en su transmisión intergeneracional, proceso que en España se puede producir con intensidad en los próximos años.

VI. CONCLUSION

Con estos tres conjuntos de elementos como fundamento se puede ensayar ya una conclusión sobre qué sector público necesitamos en España que, en definitiva, se concreta en la petición de una nueva orientación hacendística.

Creo que en la Hacienda Pública española, el objetivo de convergencia con Europa y, por tanto, de crecimiento económico ha de ser el elemento básico de dirección. Para alcanzar este objetivo son tres, a mi juicio, los criterios que deben estar presentes en la realización de cambios fiscales:

– fomentar la competitividad de la empresa española

- tener en cuenta la internacionalización de la economía española y sus restricciones fiscales

- lograr el mantenimiento del ahorro

Por otro lado nos encontramos en la España actual con una restricción presupuestaria clara y con la necesidad de lograr la recaudación tributaria con costes menores de eficiencia. Nuestra integración europea nos obliga a una disciplina financiera de carácter macroeconómico, a manejar preferentemente la política fiscal en vez de usar la política monetaria, y a estimular la competitividad empresarial.

Si queremos vivir mejor y competir internacionalmente es necesario fomentar los procesos de ahorro e inversión, tanto en lo privado como en lo público. El aumento del empleo, por ejemplo, tiene en esos procesos el más sólido punto de partida, además de necesitar de la moderación salarial y de un mercado de trabajo reformado. La revisión del Estado de Bienestar, a la luz de los estímulos y desestímulos que origina, puede dejar espacio a mayores gastos de formación de capital social (infraestructuras, educación, sanidad) realizados con criterios estrictos de coste-beneficio. La tensión, inevitable, entre la demanda de gasto público y las restricciones presupuestarias puede suavizarse por la vía de una aumento de la eficiencia de la actuación pública y con métodos de gestión renovados.

Respecto del tipo de fiscalidad que necesitamos me gustaría indicar algunas líneas básicas de reforma de nuestra tributación, que se dirigen a que la recaudación se alcance con costes menores.

En cuanto al IRPF, el logro de una mayor sencillez exigiría la mejora de la normativa con el fin de dotar al impuesto de mayor homogeneidad y claridad. En términos de eficiencia y de fomento del ahorro, ayudaría la aplicación de una tarifa más simple que conjugue una reducción de los tipos marginales de gravamen con una ampliación de los tramos impositivos, al igual que la eliminación de la doble tributa-

ción de dividendos. Para mejorar la equidad del IRPF nada mejor que la reducción del fraude con una política basada en la suavización de los tipos de gravamen, en una mejor gestión de la Agencia Tributaria y en la aplicación efectiva y más perfeccionada del Derecho Sancionador. La reducción del fraude puede generar los ingresos necesarios para realizar las reformas. Respecto de la tributación empresarial se tendría que pensar, como ya se ha indicado anteriormente, en:

– acercar la base imponible al resultado contable

– aplicar, de tiempo en tiempo, el sistema de actualización de balances

– aceptar el ajuste bilateral en los precios de transferencia

– o en utilizar la libertad de amortización de nuevos activos como mecanismo coyuntural de estímulo financiero a la inversión.

Por otro lado, dado el peso que tienen en España las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, su sustitución parcial por financiación vía IVA favorecería al exportador y podría contribuir a mejorar la demanda de trabajo a corto plazo, a pesar de sus problemas.

Por último, no hay que olvidar que las empresas familiares, suelen ser más competitivas, aunque tienden a mantenerse en un tamaño no suficientemente grande con problemas de financiación. Tienen vocación de permanencia y se desarrollan en la economía productiva. Fiscalmente estas empresas pueden encontrar problemas serios en la acción del Impuesto sobre el Patrimonio. Al mismo tiempo la empresa familiar experimenta dificultades en su transmisión intergeneracional, proceso que en España se puede producir con intensidad en los próximos años. El sistema fiscal agrava estas dificultades. Por el contrario un tratamiento fiscal adecuado de la empresa familiar, grande o PYME, mejoraría la competitividad empresarial y redundaría en la creación de empleo.

El Sector Público que necesitamos es, en definitiva, el que nos ayude a crecer y a crear empleo, llevando una vida menos protegida económicamente y mucho más basada en la productividad y la competencia. Que el ciudadano tenga la principal responsabilidad de su futuro y el de su familia, sin que el Estado merme en exceso el poder de decisión individual. La solidaridad, por último, es un valor fundamental de la sociedad moderna pero sin significar igualitarismo sino igualdad de oportunidades y protección frente a problemas concretos como el de la pobreza o la marginación. La aceptación pública de estas ideas originaría un cambio espectacular en nuestro Sector Público que nos daría una mejora importante del bienestar social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M., y Zubiri, I. (1994): "Teoría de la Hacienda Pública"; 2ª edición, Ariel, Barcelona.

González-Páramo, J.M. (1994): "Estado de Bienestar, crecimiento económico y distribución de la renta"; en *La Crisis del Estado de Bienestar;* Caramés, L. (Eds), Santiago. Existe versión con el título "Política pública, crecimiento económico y distribución de la renta"; Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo; Marzo.

Sala-i-Martín, X (1992): "Public welfare and growth"; Economic Growth Center; Discussion Paper; nº 666, Junio; "Transfers"; NBER, Working Paper; nº 4186; Octubre.

EL DEFICIT PUBLICO, LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA Y EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Mª Carmen Gallastegui
Universidad del País Vasco

I. INTRODUCCION

El déficit y el endeudamiento del sector público en España constituyen motivos de seria preocupación en tanto que lanzan una inequívoca señal de que las cuentas de las Administraciones Públicas no han podido ser controladas por los responsables de la Política Económica. Incluso ha habido ejercicios en los que las cuentas públicas han evolucionado de manera bien distinta a los deseos y declaraciones de los responsables de la Política Fiscal lo que induce a pensar que o bien no han querido hacer un esfuerzo de contención del gasto público o no han podido hacerlo a pesar de las declaraciones oficiales al respecto. Y sin embargo es evidente que existe un claro consenso, entre muchos de los analistas de la situación económica por la que atraviesa la economía española, en el sentido de que el control del déficit público es una prioridad clara para poder abordar con mínimas garantías de éxito el ansiado cambio de tendencia en la evolución de la producción y del empleo.

Lamentablemente las condiciones económicas generales han exigido un esfuerzo en el control del déficit en el momento menos idóneo para ello; en un momento en que los estabilizadores automáticos han estado operando en la dirección exactamente opuesta. O dicho en otros términos, en un momento en que los mecanismos económicos que reducen la respuesta del Producto Nacional Bruto a los desplazamientos en la demanda agregada deberían haber

servido para que el desplome del consumo y de la inversión privada fueran contrarrestados a lo largo de la fase recesiva del ciclo.

Soy consciente de que en estos últimos años son mayoría los economistas que profesan una limitada por no decir nula confianza en las políticas de demanda tradicionales para hacer frente a las malas situaciones coyunturales. Pero incluso compartiendo la idea básica entiendo que es necesario introducir matizaciones importantes que pueden justificar el uso de la política presupuestaria como instrumento para estabilizar el output y el empleo. Esto me llevaría a concluir que puede ser positivo incurrir en déficit cuando la situación económica general así lo requiera pero en ningún caso podría justificar la evolución de las cifras de déficit de la economía española en la última década.

Una primera razón para el desacuerdo descansa en el hecho incontrovertible de que si se confía en la posibilidad de una política presupuestaria anticíclica se cree también en que los déficit presupuestarios deben ser temporales debiendo por tanto aplicarse sólo a situaciones en las que o bien el ciclo es depresivo o bien se precisa un esfuerzo de inversión especial para dotarse de capital público. Pero, indudablemente, los años de déficit deben ir precedidos de ejercicios presupuestarios en los que existan superavit cuando la economía recorra la fase expansiva del ciclo.

Otro segundo argumento que también puede avalar la existencia de déficit públicos temporales, y que a menudo no se tiene en cuenta al analizar el comportamiento del sector público, está relacionado con la idea de que financiar los gastos necesarios con incrementos en la imposición en ocasiones produce ineficiencias dada la inexistencia de impuestos que no generan excesos de gravamen. Consecuentemente puede merecer la pena suavizar temporalmente los tipos impositivos distorsionantes y financiar los gastos públicos, en épocas recesivas, con déficit. También en este caso, sin embargo, el argumento a favor de los déficit tiene

una limitación temporal. Y es difícil por no decir imposible encontrar argumentos sólidos que justifiquen la presencia de déficit públicos más o menos permanentes e independientes de la evolución de las variables macroeconómicas más relevantes. Cuando esta situación se produce los efectos que los déficit pueden generar son en general perniciosos siendo además importante tener en cuenta las distintas formas utilizadas para financiar los mismos.

La existencia de déficit públicos de tamaño considerable y amplia duración temporal ha inducido que, en la dos últimas décadas, se hayan multiplicado los estudios, tanto teóricos como aplicados, acerca de los efectos de los déficit públicos. De forma similar los problemas planteados por el endeudamiento y por las evoluciones de la relación deuda/PIB también han sido profusamente investigados. Con anterioridad los estudios acerca de los efectos de los déficit y del endeudamiento así como los análisis acerca de las relaciones entre la política fiscal y la monetaria no eran demasiado abundantes al no haber adquirido las Administraciones Públicas un grado de protagonismo tan elevado en la vida económica.

A través de estos trabajos hemos aprendido acerca de la importancia de los distintos conceptos de déficit y se ha avanzado en la comprensión de los efectos que el mismo ocasiona sobre el resto de las variables macroeconómicas dependiendo del contexto de análisis utilizado. Hemos aprendido, también, acerca del problema que puede plantearse con la sostenibilidad de la deuda pública y acerca de las condiciones que han de satisfacerse para que la relación deuda/PIB se mantenga estable.

El resumen de las lecciones más importantes aprendidas a través de los análisis efectuados en las dos últimas décadas es precisamente el objetivo de la primera parte de este trabajo.

La segunda, de carácter mucho más aplicado, se ocupa del análisis de las cifras de déficit para la economía española en

los últimos años. Se estudia la evolución de dos distintos conceptos de déficit y se descompone la cifra total en dos componentes: el originado como consecuencia del comportamiento del Gobierno Central y el causado por el comportamiento de las Administraciones Autónomas. Se analiza asímismo el problema de la sostenibilidad de la deuda. En la tercera parte se discuten los criterios de convergencia fiscal aprobados en Maastricht, las dificultades para su cumplimiento y los errores de diseño cometidos en la definición de los mismos. La última parte resume las conclusiones del análisis llevado a cabo.

II. CONCEPTOS DE DEFICIT Y SUS EFECTOS

II.1. Los distintos conceptos de déficit y su importancia

Por sus ventajas a la hora de llevar a cabo comparaciones internacionales el concepto de déficit más utilizado es el de Necesidad o Capacidad de Financiación de las Administraciones Públicas que mide la diferencia entre los ingresos y gastos no financieros de las Administraciones Públicas en términos de contabilidad nacional. Este concepto constituye un resumen de las operaciones reales del sector público sin tener en cuenta las operaciones financieras realizadas o equivalentemente los cambios en los activos y pasivos netos financieros.

Sin embargo para poder juzgar la orientación que la política presupuestaria del Sector Público ha mantenido en una determinada época el concepto de déficit entendido como Capacidad o Necesidad de Financiación es un concepto poco útil. La demanda agregada y el déficit público son variables interdependientes lo que sugiere que hay efectos más o menos automáticos sobre el presupuesto que están relacionados con las fluctuaciones cíclicas de la economía, con la inflación y con el crecimiento del output. Los ejemplos que ilustran esta interdependencia son numerosos. Piénsese por ejemplo en que, dados unos tipos y una es-

tructura impositiva concreta, los aumentos en el nivel de producción y de renta generarán mayores ingresos impositivos mientras que la necesidad de hacer frente a transferencias como el subsidio de desempleo aumentan cuando la economía desacelera su ritmo de crecimiento y se produce una recesión.

Pero es que, además, los gastos en los que incurren las Administraciones Públicas y los ingresos impositivos que recaudan, afectan a su vez a la demanda agregada y al nivel de producción, lo que obliga a definir conceptos más refinados de déficit público.

Los refinamientos más inmediatos se refieren a los conceptos de déficit estructural y/o déficit cíclicamente ajustado que intentan aislar los efectos del ciclo económico calculando para ello el déficit que hubiera existido, si se mantuvieran los mismos parámetros de política fiscal, en situaciones en las que la economía se situara en niveles de producción de pleno empleo o siguiera una tendencia tomada como referencia. Afortunadamente no existen problemas conceptuales serios a la hora de separar el componente cíclico y el componente autónomo de los déficit ni existen tampoco, por lo tanto, dificultades conceptuales para definir medidas que sirvan como indicadores fiables con lo que juzgar las orientaciones de la Política Fiscal.

Sin embargo la falta de dificultades conceptuales no invalida el hecho de que a nivel empírico, una vez más, las cosas no estén tan claras pudiendo encontrarse propuestas alternativas para llevar a cabo la necesaria separación entre el componente estructural y cíclico del déficit[1]. Sin embargo, como se verá en la segunda parte en la que se hace referencia a trabajos realizados por organizaciones internacio-

---

La OECD propone el presupuesto ajustado al ciclo o déficit ajustado al ciclo (DAC) mientras que el FMI propone calcular el efecto cíclico del presupuesto o déficit estructural (DE).

nales y economistas del Banco de España, las conclusiones acerca de la orientación fiscal para el caso de la economía española no varían cuando se utilizan propuestas empíricas distintas.

Aún cuando el déficit estructural se presenta como una mejor aproximación de la política discrecional del Gobierno que el déficit medido a través de la Contabilidad Nacional, todavía es preciso matizar algo más los conceptos para evitar el problema de la inclusión de los pagos por intereses de la Deuda Pública entre las partidas de gastos del Gobierno. Un segundo refinamiento en el concepto de déficit lo constituye la definición del déficit primario que trata de nuevo de acercarse a esta medición de la política discrecional. Para ello lo único que se precisa es la exclusión de los pagos por intereses de la Deuda Pública del déficit estructural o cíclicamente ajustado.

Esta última distinción permite resaltar el papel que la Deuda Pública juega en el presupuesto y en el déficit por cuanto que deja bien claro que existirá un déficit global siempre que, en el mismo período, el servicio de la Deuda supere al superávit primario. Además, si el presupuesto presenta un déficit primario, el déficit global seguirá creciendo por un doble motivo: porque la Deuda crece al aumentar el déficit y porque los pagos de intereses aumentan al crecer el endeudamiento.

Los conceptos de déficit mencionados no agotan la casuística existente en torno a este concepto. En la literatura pueden encontrarse otras definiciones, como las de déficit devengado, déficit efectivo o déficit corriente que al no ser objeto de análisis en este trabajo omitimos su definición. Sin embargo, en la sección III de este trabajo dedicada al análisis de los criterios de convergencia fiscal de Maastricht, se añaden dos definiciones adicionales que son de utilidad para efectuar un juicio crítico de los criterios sobre déficit y endeudamiento aprobados en 1991.

II.2. *Déficit y endeudamiento. Sostenibilidad de la Política Fiscal*

La necesidad de financiar los déficit públicos, bien a través de una financiación monetaria, a través de la emisión de deuda o a través de la venta de activos públicos, pone de manifiesto, en primer lugar, que los efectos sobre otras variables macroeconómicas pueden depender de la forma que se utilice para su financiación, y en segundo, que cuando la financiación se realiza vía Deuda Pública puede surgir un problema de insostenibilidad al que necesariamente hay que referirse.

Dado que la monetización de los déficit o la colocación de Deuda Pública en el Banco Central, es un camino de financiación ya obsoleto[2] y que la financiación vía venta de activos constituye un recurso utilizado de forma muy marginal, el único procedimiento de financiación que reclama nuestra atención es el que supone un endeudamiento con el sector privado.

En general cuando se habla del total de Deuda Pública o del total de activos en contra del sector público en circulación en un momento dado de tiempo los análisis se refieren a la Deuda bruta. Sin embargo lo que de verdad nos gustaría conocer no es tanto la cifra de endeudamiento bruto sino la cifra de Deuda neta. Esta importante distinción se enfrenta a un problema contable de difícil solución en tanto que exige disponer de estimaciones fiables de los activos del Gobierno, estimaciones de las que en general no se dispone. Sirva como ejemplo de la importancia de las diferencias un par de datos. Así, para el caso español, y refiriéndonos al año 1990, la diferencia entre la Deuda bruta y neta de las Administraciones Públicas, en términos de PIB alcanzaba casi 12 puntos y para Holanda la diferencia entre uno y otro concepto era todavía más importante (casi 30 puntos porcentuales). Las cuentas del sector públi-

[2] El Tratado de Maastricht constituye un buen exponente de esta obsolescencia.

co que han sido objeto de atención de economistas tan sólidos como M. Boskin o R. Eisner precisan de un gran esfuerzo analítico y empírico y es imposible mantener que el debate esté ya concluido.

Aún así se puede afirmar, sin riesgo de equivocarse, que los déficit persistentes son imposibles de mantener en situaciones en las que la economía no mantiene tasas de crecimiento positivas.

Dicho en otros términos es indudable que puede haber políticas fiscales que den lugar a déficit públicos insostenibles y de forma más precisa puede afirmarse que un déficit fiscal es insostenible si en una proyección futura de la política fiscal actual la relación Deuda/PIB crece sin límites.

La forma de determinar si existe o no un problema de insostenibilidad de la Deuda Pública exige considerar simultáneamente los valores alcanzados por el tipo de interés real de la economía y por la tasa de crecimiento del PIB real. Cuando el tipo de interés supera a la tasa de crecimiento los problemas derivados del endeudamiento se agravan por si mismos. Incluso aunque el Gobierno mantenga una política presupuestaria equilibrada período a período, la existencia de deuda viva acumulada como consecuencia de déficit pasados y la consiguiente necesidad de hacer frente al pago de los intereses, impide que la relación Deuda/PIB disminuya. Si además el Gobierno incurre en déficit primarios la evolución del ratio Deuda/PIB puede ser explosivo.

II.3. Los efectos del déficit

Aunque algunos de los efectos del déficit público sobre variables macroeconómicas claves como la inflación, los tipos de interés o la inversión privada parecen ser suficientemente conocidos hay que reconocer que el análisis cuidadoso de los efectos que puede generar la persistencia de déficit públicos requiere disponer de un contexto claro de

análisis y explicitar en detalle los distintos supuestos sobre los que se está construyendo la argumentación.

En un contexto de economía abierta, tipos de cambios nominales fijos y precios más o menos rígidos, una política pública deficitaria (un mismo nivel de gasto público y una reducción en impuestos por ejemplo) consigue elevar los niveles de producción de la economía, empeorar el saldo de la balanza comercial y conseguir también aumentos en el nivel de consumo y de inversión privada. En estas circunstancias extremas el tipo de interés nacional vendrá determinado por el mercado de capitales internacional, las presiones que el déficit produce sobre la demanda agregada obligarán a intervenciones del Banco Central aumentando la cantidad de dinero del sistema, y en la nueva situación de equilibrio no habrá ningún efecto expulsión de la inversión privada al haberse igualado el tipo de interés interno al vigente en el mercado de capitales internacional. El efecto expulsión se concretará en el saldo de la Balanza por Cuenta Corriente. Este resultado no es, sin embargo, el que estamos acostumbrados a escuchar. Bien al contrario estamos habituados a oir argumentaciones que implican que la intervención gubernamental vía déficit presiona al alza a los tipos de interés internos provocando un efecto expulsión de la inversión privada del sistema.

La forma intuitiva de entender este efecto expulsión, que, por cierto, es la base de la argumentación tradicional a favor de financiar los gastos públicos con impuestos y no deuda o monetización, pasa por admitir que los déficit implican una competencia entre el sector público y el privado en el mercado de capitales. La expulsión de la inversión privada se produce, si hay colocación de la Deuda Pública en el Banco Central, por la necesidad de restringir la oferta de crédito al sector bancario para evitar excesivas presiones inflacionistas. Si toda la Deuda se coloca en el sector privado también se producirá un efecto expulsión en tanto que la necesidad de colocar la Deuda obligará a incrementos en los tipos de interés.

Si se elimina la hipótesis de rigideces en precios (y se abandonan los modelos de determinación de la renta de orientación Keynesiana) los déficit públicos, al incrementar la demanda agregada del sistema provocan, a medio y largo plazo, presiones alcistas sobre los precios siempre que el gasto público crezca a tasas superiores al PIB nominal. En la economía española esta transmisión de efectos, dada las dificultades para dominar la tasa de inflación, incluso en los años más recientes de recesión económica, constituye un efecto pernicioso igual que el empeoramiento del saldo de la balanza comercial. Nótese además que cuando la Deuda Pública se coloca en manos de inversores extranjeros se producen presiones alcistas sobre el tipo de cambio por cuanto que los tipos de interés internos han de mantenerse elevados para conseguir hacer atractiva la Deuda y lograr una entrada de capital extranjero.

En otro orden de cosas los déficit públicos plantean cuestiones éticas desde el punto de vista intergeneracional en tanto que dependiendo de cuál sea la causa del déficit, su permanencia puede constituir un legado, muy discutible, para las generaciones futuras.

Sin ánimo de ser exhaustiva creo que no es posible obviar un último efecto que los déficit públicos permanentes ocasionan. Impiden que la política presupuestaria pueda actuar como impulsora de actividad en las fases recesivas del ciclo económico. La situación durante todo el año 1993 y 94 en la que la ha sido y es obligado contener el déficit público en un momento en que la economía estaba en plena recesión lejos de constituir una situación normal constituye un ejemplo de anomalía perversa que hay que tratar de evitar.

Después de este breve repaso a los efectos más importantes del déficit y obviando otro tipo de resultados resucitados por Barro (1974) y que hacen referencia a la equivalencia existente entre financiar déficit con impuestos o con Deuda paso a examinar, las cifras de déficit de la economía española y algunos de sus efectos. Posteriormente me detendré en el comportamiento autonómico.

III. LOS DÉFICIT EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y SUS EFECTOS

III.1. El comportamiento agregado

El Cuadro 1 presenta datos acerca de la Capacidad o Necesidad de Financiación de las Administraciones Públicas para los 12 países de la UE en el período 85-92. Los datos de déficit vienen medidos en porcentajes con respecto al PIB.

Cuadro 1

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(en % del PIB)

Países	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(P)	1992(A)
Bélgica	-9,1	-9,4	-7,5	-6,8	-6,7	-5,8	-6,6	-6,9
Dinamarca	-2,0	3,4	2,4	0,6	-0,5	-1,5	-2,2	-2,4
Alemania	-1,2	-1,3	-1,9	-2,2	0,1	-2,0	-3,2	-2,8
Grecia	-13,6	-12,0	-11,6	-13,8	-17,7	-18,6	-16,3	-13,8
Francia	-2,9	-2,7	-1,9	-1,7	-1,3	-1,5	-2,1	-3,9
Irlanda	-11,2	-11,1	-8,9	-4,8	-1,8	-2,5	-2,3	-2,4
Italia	-12,6	-11,6	-11,0	-10,7	-9,9	-10,9	-10,2	-9,5
Luxemburgo	6,2	4,3	2,4	4,3	6,0	0,0	-1,3	-1,6
Países Bajos	-4,8	-6,0	-5,9	-4,6	-4,7	-4,9	-2,5	-3,3
Portugal	-10,1	-7,2	-6,8	-5,4	-3,4	-5,5	-6,4	-5,4
Reino Unido	-2,9	-2,4	-1,3	1,0	0,9	-1,3	-2,8	-6,2
EUR 12	-4,9	-4,5	4,0	-3,4	-2,7	-4,0	-4,6	-5,1
España	-6,9	-6,0	-3,1	-3,2	-2,8	-3,9	-5,0	-4,5

Fuente: Anexo estadístico de Economía Europea, junio de 1993. Comisión de las Comunidades Europeas. Para España: IGAE.
(P) Provisional, (A) Avance.

El cuadro sugiere que existen grandes diferencias entre los tamaños de los déficit en relación al PIB en las economías europeas. Grecia e Italia, por ejemplo, o incluso Bélgica, tienen déficit públicos muy superiores a los que incurren las Administraciones Públicas del Reino Unido, Alemania o Dinamarca. Además, aunque con la excepción de Dinamarca y Luxemburgo, que en los años 86-87-88 incurrieron en superávit, el resto de los países han incurrido en déficit a

lo largo de todos los años a pesar de que en el período 85-89 se produjo una considerable expansión económica.

Nótese también que España consiguió reducir algo su déficit los años 87-89 pero este proceso se truncó al año siguiente. Aunque no aparece en la tabla es bien conocido que el déficit para 1993 rondó el 7% en relación al PIB. Los datos para los primeros años 90 aparecen recogidos en el cuadro 2 donde además se incluyen los cambios en el déficit cíclicamente ajustado a los que haré referencia algo más adelante.

Cuadro 2

SANEAMIENTO DE LA HACIENDA Y ORIENTACION CICLICA DEL PRESUPUESTO: DEFICIT CICLICAMENTE AJUSTADO E IMPULSO FISCAL

(Porcentaje del PIB)

						1993	
	1988	1989	1990	1991	1992	Presupuesto (PGE 93)	Realización (previsión)
1. Gastos totales/PIB	41,1	42,4	43,3	45,1	46,4	46,4	48,4
2. Ingresos totales/PIB	37,8	38,9	39,7	40,1	41,9	42,8	41,2
3. Déficit público/PIB	-3,3	-3,5	-3,6	-5,0	-4,5	-3,6	-7,2
4. Cambio en el déficit total	0,1	0,2	0,1	1,4	-0,5	-0,9	2,7
5. Cambio en el "déficit cíclicamente ajustado" (CE)	1,1	0,4	1,4	0,6	-1,2	-0,8	2,1

(1) Las cifras de ingresos y déficit de 1989 y 1990 están corregidas del desfase temporal de 205 miles de millones en las devoluciones de IRPF. La columna 1992 y las previsiones de ingresos para 1993 corresponden al documento del Gobierno *Líneas de política económica y presupuestaria* (Madrid, agosto de 1993). La previsión de déficit para 1993 se contiene en el *Informe Económico-Financiero* (PGE 1994). La columna PGE 93 representa un escenario correspondiente al déficit previsto en los PGE 93 y de mantenimiento de la relación de gastos totales sobre el PIB. El cómputo del indicador de la CE se ha realizado partiendo de una estimación de la relación entre el efecto coyuntural (véase *Budgetary problems in the European Community*, DGII, Bruselas, mayo, 1993) y la tasa de crecimiento del PIB real. Esta relación implica que cuando la tasa de crecimiento aumenta 1 punto, el déficit público se reduce en 0,4 puntos del PIB.

Fuente: El cuadro es una adaptación del presentado por Gonzalez-Páramo (1993)

En cuanto al endeudamiento los datos del cuadro 3 señalan que la relación Deuda/PIB que en 1989 representaba un 43.8% ha experimentado una evolución muy preocupante

pasando del 48.2% de 1992 a un 60% para 1993. En 1982 este porcentaje era únicamente del 28.3%[3], lo que implica que en aproximadamente diez años la relación deuda/PIB casi se ha triplicado.

Cuadro 3

ESTIMACION DE LA DEUDA PUBLICA CONSOLIDADA

(Miles de millones de pesetas)

Estimación antes Datos recogidos del presupuesto 1994 (Restricción presupuestaria)

	Estimación antes del presupuesto 1994				Datos recogidos (restricción presupuestaria)			
	Deuda Pública	PIB	Deficit Público	% PIB	Déficit Público presupuestario	% PIB	Deuda Pública estimada %	PIB
1992	28.280,4	48,2	-2.640,0	-4,5	-2.640,0	-4,5	28.280,4	48,2
1993	33.125,0	54,5	-3.993,2	-6,6	-4.391,9	-7,2	33.523,7	55,0
1994	38.795,6	60,5	-4.772,5	-7,4	-3.643,2	-5,7	38.065,0	59,6

La composición del déficit de las Administraciones Públicas en el período 1985-90 se recoge en el cuadro 4[4]. Destaca el fuerte aumento en el ratio déficit/PIB y en el de endeudamiento/PIB de las Administraciones Territoriales que incluyen tanto a las Comunidades Autónomas como a las Locales. Nótese que esta evolución contrasta además con la experimentada por el Estado que consiguió disminuir su déficit y su endeudamiento en más de cuatro puntos porcentuales.

Para las Comunidades Autónomas de Régimen Común, las cifras de endeudamiento para el período 1986-90, en miles de millones de pesetas han pasado de 281,7 a 841,9. La

---

[3] Datos recogidos del trabajo de Julio Alcaide Inchausti. Los Presupuestos del Estado para 1994 y sus Connotaciones macroeconómicas. Cuadernos de Información Económica. Oct. 1993.

[4] González-Páramo, Roldán y Sebastián. Banco de España, 1991.

Deuda prácticamente se cuatriplicó en estos cinco años y para 1992 alcanzó una cifra de 1.859 miles de millones. (En solo dos años la Deuda se multiplicó por un factor superior a 2).

Cuadro 4

COMPOSICION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. ENDEUDAMIENTO. GASTOS FINALES E INGRESOS FISCALES. 1985-1990

(Porcentajes del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
DEFICIT						
Estado (1)	-6,0	-5,2	-3,5	-2,9	-2,2	-2,7
Seguridad Social	-0,3	-0,1	0,3	-0,0	0,1	-0,3
Administraciones Territoriales (2)	-0,6	-0,7	0,0	-0,3	-0,6	-1,0
Total	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0
ENDEUDAMIENTO						
Estado (1)	40,7	40,5	41,1	36,8	36,3	36,2
Seguridad Social	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,8
Administraciones Territoriales (2)	3,6	4,0	4,0	4,4	6,5	6,4
Total (3)	44,6	44,9	45,2	41,4	42,9	43,1
GASTOS FINALES (4)						
Estado (1)	8,1	7,7	8,0	7,6	7,7	7,9
Seguridad Social	3,5	3,5	3,6	3,7	4,0	4,2
Administraciones Territoriales (2)	6,8	7,0	7,0	7,2	7,6	8,1
Total	18,4	18,2	18,5	18,5	19,3	20,2
INGRESOS FISCALES						
Estado (1)	12,8	14,7	16,6	16,8	18,1	17,3
Seguridad Social	13,0	12,8	12,8	12,5	12,7	13,0
Administraciones Territoriales (2)	4,3	3,4	3,6	3,9	4,1	4,5
Total	30,1	30,9	33,0	33,2	34,9	34,8

(1) Incluye Organismos Autónomos Administrativos.
(2) Comunidades Autónomas y Administraciones Locales.
(3) Neto de operaciones internas.
(4) Consumo público y formación bruta de capital.

Fuente: IGAE.

Para la Comunidad Autónoma del País Vasco los últimos datos oficiales disponibles apuntan también a una evolución de la relación déficit/PIB creciente. Mientras que en 1987 y 1988 la CAPV lograba un superávit, en 1989 cambia la tendencia, apareciendo un déficit del 0,91%, tendencia que se

consolida en los años 1990 y 1991 en el que déficit alcanza el 1,26 % del PIB. Los datos para la CAPV aparecen en el cuadro 5 y corresponden al total de gasto y de déficit del Sector Público Vasco que está constituido por los correspondientes sectores públicos de la Comunidad Autónoma, los tres Territorios Históricos y los Municipios. Se incluyen también los Organismos Autónomos Administrativos.

Cuadro 5

COMUNIDAD AUTONOMA

(% sobre PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
Gasto Total	20,20	22,05	22,14	23,64	25,03
Déficit	+0,42	+1,66	-0,91	-1,02	-1,26

Fuente: Ejecuciones Presupuestarias. EUSTAT y elaboración propia.

III.2. El análisis de los datos

III.2.1. La orientación fiscal y la sostenibilidad de la deuda

En el Programa de Convergencia presentado por el Gobierno en 1992 se proponía un esfuerzo de consolidación fiscal que implicaba unas previsiones para los déficit públicos de las Administraciones Territoriales, y la Administración Central en los que se reconocía un déficit para 1992 de la Administración Central del 2,86% del PIB y de un 1.12% para las Administraciones Públicas Territoriales y se pretendía que estas cifras evolucionaran de forma que en 1996 el déficit de la Administración Central descendiera a sólo un 0.75% del PIB y el de las Administraciones Territoriales al 0.25%.

Para 1993 las cifras de 1992 tuvieron que ser corregidas al alza aceptándose que en lugar de un déficit total de un 3.98% la cifra real había alcanzado el 4.5%, y en el presente

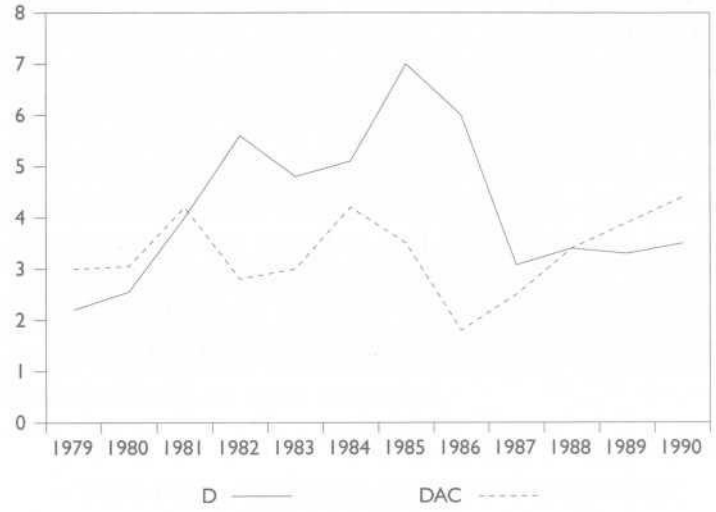
nos encontramos lejos de las previsiones efectuadas hace apenas dos años.

Lo acontecido estos dos últimos años no es de extrañar. El funcionamiento de los estabilizadores automáticos y la desaceleración de la actividad económica pueden servir para explicar, al menos en parte, el deterioro de las cuentas públicas. Lo que si resulta extraño, sin embargo, es que cuando podía haberse llevado a cabo un esfuerzo de consolidación fiscal el sector público ejerciese una política expansiva que ha propiciado el crecimiento en el endeudamiento que ahora preocupa, no sólo por las dificultades que entraña para cumplir con los criterios de convergencia suscritos en Maastricht como en sí mismo, en tanto que planea sobre el mismo el problema de su sostenibilidad.

Los años 87-90, años en los que la economía española mantuvo ritmos de crecimiento positivos, los déficit ajustados por el ciclo económico, los denominados déficit estructurales mantuvieron una tendencia creciente. La disminución en los déficit totales no fueron por tanto un resultado de la política discrecional del Gobierno sino que fue, por el contrario, el resultado de una evolución creciente de los ingresos y de una desaceleración en los pagos por transferencias. El gráfico 1, extraído del trabajo de González-Páramo, Roldán y Sebastián, es muy revelador. Los primeros años del ciclo expansivo, años 85-87 el sector público llevó a cabo un esfuerzo de contención del déficit público, pues, como puede observarse, no sólo disminuyó el déficit total sino también el déficit estructural. Sin embargo los últimos cuatro años recogidos en el gráfico la situación cambió drásticamente y si la tendencia del déficit público se contuvo, no fue por una política discrecional dirigida a este objetivo sino única y sencillamente como resultado del funcionamiento de los estabilizadores automáticos; el déficit estructural creció alarmantemente y la orientación de la política fiscal fue claramente expansiva. El cambio de signo de la fase de ciclo de la economía española ha hecho el resto.

Si en lugar de utilizar los déficits estructurales totales se utilizan los déficits primarios estructurales la conclusión se mantiene.

Gráfico 1



También el cuadro 2 es ilustrativo de lo que se acaba de comentar. En la fila quinta del cuadro aparece recogido el cambio en el déficit cíclicamente ajustado que equivale al déficit estructural definido con anterioridad aunque calculado de distinta forma. De nuevo se comprueba que mientras que el déficit total aumenta hasta 1990 en porcentajes muy reducidos, los déficit estructurales presentan crecimientos más pronunciados. Los años 91 y 93 presentan un comportamiento distinto al de 1992. Nótese que en 1992 el déficit cíclicamente ajustado disminuye en 1.2% mientras que el déficit total sólo consigue disminuir en medio punto porcentual. Sin embargo el año 1993 de nuevo se observa un crecimiento en el déficit estructural, que aunque algo inferior al total marca un cambio de tendencia preocupante. De hecho aunque el Gobierno preveía llevar a cabo una actuación presupuestaria restrictiva

el resultado final fue un déficit total superior a todos los que se habían conocido en los años precedentes.

En la actualización del Programa de Convergencia se argumenta que el mayor incremento del déficit en España, en el período 91-93, respecto al promedio de países comunitarios se debe única y exclusivamente a una incidencia más acusada del ciclo económico. Al mismo tiempo se reconoce que el déficit estructural subyacente sigue siendo elevado lo que hace muy poco creible el esperar que la mejora de la coyuntura que se está consolidando durante 1994 sea suficiente, en sí misma, para reducir el déficit hasta niveles satisfactorios. En el Cuadro 6 se resumen los objetivos de déficit y de Deuda para el período 1994-97. Para que estas previsiones se cumplan será preciso mantener una política fiscal claramente contractiva. A pesar de ello la evolución de la Deuda Pública, tanto bruta como neta, es creciente hasta el año 1997.

Cuadro 6

DEFICIT Y DEUDA PUBLICA 1994-1997
(en porcentaje del PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997
Déficit Público AA.PP.	7,3	6,7	5,9	4,4	3,0
I. AA.PP. Centrales	6,1	5,7	5,1	3,8	2,7
Estado	5,8	5,0	4,6	3,5	2,5
S.Social y OO.A.AA.	0,3	0,7	0,5	0,3	0,2
II. AA.PP. Territoriales	1,2	1,0*	0,8	0,6	0,3
Deuda Pública neta	55,8	60,7	63,9	65,5	65,2
Deuda Pública bruta	57,8	62,7	65,9	67,5	67,2

* Una vez conocida la liquidación de 1993, se ha elevado la previsión inicial para 1994.

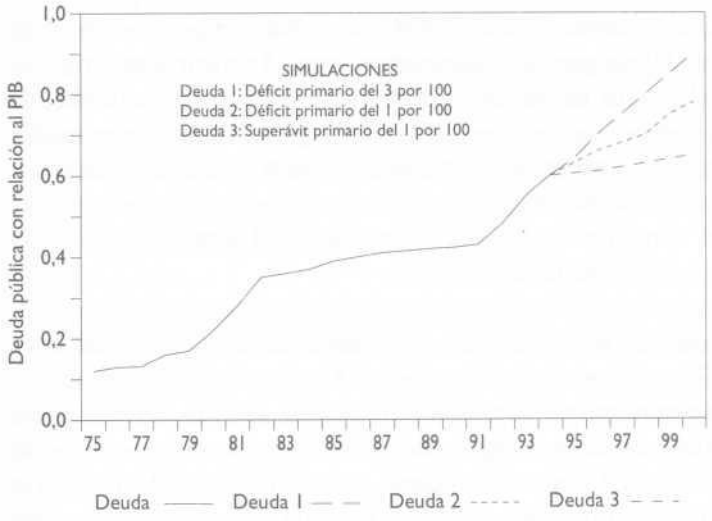
Fuente: Actualización del Programa de Convergencia. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuando se aborda la cuestión de la sostenibilidad de la Deuda Pública, la comparación entre los tipos de interés y las tasas de crecimiento del PIB deja bien claro que mien-

tras que en la década de los setenta no existía ningún problema, la década de los ochenta comienza y acaba con tasas de crecimiento inferiores a los tipos de interés. Se dan por tanto las condiciones para que la relación Deuda/PIB crezca de forma explosiva. Sin entrar en detalle en el análisis de este problema el gráfico extraído del trabajo de Raymond (1993) (Gráfico 2), aún con todos los matices, da una idea del esfuerzo necesario en términos de superávit primario para que la relación Deuda/PIB mantenga una tendencia suavemente creciente. En el escenario más pesimista en que el déficit primario se mantiene en un 3% del PIB la Deuda se aproxima peligrosamente para finales de la década a una posición totalmente insostenible.

En relación con los efectos del déficit público sobre los tipos de interés los trabajos consultados[5] concluyen, a pesar de utilizar distintos modelos para la determinación de esta variable, que existe una relación positiva y significativa entre el déficit y los tipos de interés.

Gráfico 2



[5] Mauleón y Pérez (1985), Mauleón (1987) y Raymond Bara y Palet (1990)

III.2.2. El comportamiento autonómico

Las autoridades centrales han acusado reiteradamente a las Administraciones Territoriales de haber dificultado si no impedido la contención del déficit. Aparentemente los datos sugieren que algo de verdad hay en ello en tanto que, como ilustran las tablas, los déficit y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas, no se han ajustado a una política presupuestaria medianamente ortodoxa. Sin embargo cuando nos planteamos la cuestión acerca de cuál es la causa por la que el comportamiento autonómico ha sido tan expansivo en términos de gasto público, las contestaciones que podemos hallar son diversas y no es fácil concluir acerca de cuál es la verdadera causa de esta evolución. El análisis que a continuación expondré es por lo tanto todo menos concluyente; se trata más bien de aportar una serie de reflexiones y comentarios que sugieren que hay un campo de análisis abierto y, en el que todavía hay margen para el debate y la diferenciación entre los argumentos de ilusión fiscal, la falta de corresponsabilidad fiscal y el de la pervivencia de un sistema de financiación inadecuado.

Comparando los cuadros 4 y 5 en los que se aportan cifras de déficit para las Administraciones Territoriales en general y para el sector público de la CAPV en particular, se observa que los años 87 y 88 el signo de las finanzas públicas fue distinto: mientras que la CAPV conseguía mantener superavit durante estos dos años de expansión económica el conjunto de las Administraciones Territoriales incurría sin embargo en déficit.

Además si se compara el comportamiento del Gobierno Central y el de la Comunidad Autónoma Vasca es imposible generalizar el argumento de que son las Comunidades Autónomas las responsables del descalabro de las cuentas públicas. Lo que se observa es precisamente lo contrario pues mientras que el Estado tuvo un comportamiento deficitario a lo largo de todo el periodo que cubre la fase expansiva del ciclo económico, la CAPV conseguía saldar sus presupuestos con superávit durante alguno de los años.

En la última parte del cuadro 4 se observa también que mientras que el Estado consigue aumentar sus ingresos fiscales, en el período 85-90 a un ritmo muy elevado como consecuencia de la favorable evolución económica, (casi 5 puntos del PIB), los ingresos fiscales de las Administraciones Territoriales se mantienen prácticamente estancados mientras que sus gastos, en relación al PIB, experimentan un incremento de 2 puntos porcentuales. Es evidente que éste análisis no sirve de gran cosa si no se tiene en cuenta al mismo tiempo la evolución de las transferencias recibidas por las Comunidades Autónomas sujetas a régimen común por cuanto que éstas apenas obtienen un cuarto de su financiación total a través de los tributos propios o cedidos por el Estado. La mayor parte de sus ingresos provienen del PPI o porcentaje de participación en los ingresos estatales. Sin embargo tiene interés resaltar que aunque también la CAPV aumentó la participación de su gasto total en el PIB en más de dos puntos porcentuales, igual que las de régimen común, sin embargo consiguió, a diferencia de éstas últimas, mantener superávit los años 1987 y 1988[6].

Esta primera comparación podría llevarnos a concluir que los dos defectos básicos del sistema de financiación autonómico regidos por la LOFCA y vigentes en el período transitorio a saber: la insuficiencia de recursos y la reducida autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas para obtener ingresos propios podría ser el causante de la diferente evolución de los déficit.

Con esta conclusión coincidiría con autores como Francisco Pérez (1992) quien mantiene que el déficit de las Administraciones Territoriales era un resultado previsible si se tiene en cuenta las asimetrías en los niveles competenciales, las asimetrías de los modelos de financiación y las dife-

[6] El gasto total del año 1985 no se tiene en cuenta por cuanto que fue un año especial en el que se produjo el traspaso de la competencia del Insalud.

rencias en los volúmenes de financiación entre Comunidades de régimen común con el mismo nivel competencial.

Sin embargo como enseguida veremos, al menos en lo que se refiere a la responsabilidad de los diferentes modelos de financiación en la generación de los déficit, existen otros datos y otros estudios que permiten pensar en que ésta puede no ser la única causa.

Como es lógico el comportamiento seguido por las Comunidades Autónomas en términos de déficit ha tenido un contrapunto obligado en la evolución del endeudamiento. En porcentajes con respecto al PIB el endeudamiento autonómico experimentó un fuerte aumento en 1988 pasando de valores cercanos al 4% a sobrepasar el 6%. Las cifras en valores absolutos aparecen recogidas en el Cuadro 6 donde se observa que en agregado las Comunidades Autónomas de Régimen Común duplicaron con creces su endeudamiento en los tres años considerados. En éste mismo período la CAPV controló algo mejor su endeudamiento aunque la tendencia también fue creciente.

Si se clasifican las Comunidades Autónomas en función de su pertenencia al art. 151 o al 143, se observa que, en general, las del 151 presentan un mayor grado de endeudamiento.

Lo que el cuadro también ilustra sin embargo es que el comportamiento autonómico ha sido muy dispar y aunque es indudable que las cifras absolutas tienen que ser corregidas incluyendo variables tan importantes como la renta total, o el nivel de competencias, las diferencias son tan abrumadoras como para hacer pensar que además del inadecuado régimen de financiación debe existir alguna otra razón que fundamente o explique las diferencias.

El trabajo reciente de Monasterio y Suárez Pandiello (1993) es revelador en este aspecto. En el mismo se ilustra que no es fácil distinguir entre el efecto de un sistema de financiación poco apropiado y el efecto de una ilusión fiscal que

Cuadro 7

ENDEUDAMIENTO TOTAL
(Miles de millones)

	1988	1989	1990
Asturias	6,5	12,9	17,2
Baleares	1,9	3,9	6,4
Cantabria	12,8	26,7	38,6
Madrid	34,9	76,9	116,2
Murcia	19,0	33,3	42,9
La Rioja	1,5	4,3	9,2
Aragón	5,6	5,2	7,3
Castilla y León	7,3	6,9	17,3
Castilla la Mancha	4,0	11,0	13,4
Extremadura	2,0	2,0	4,4
Andalucía	38,9	82,8	191,1
Canarias	25,1	26,8	29,1
Cataluña	164,1	196,0	212,0
Galicia	9,4	15,2	47,7
Comunidad Valenciana	30,6	51,2	88,9
CAPV	120,6	104,1	143,2
Total Comunidades de Régimen Común	363,6	555,2	841,9

incentiva a los Gobiernos a financiar sus gastos mediante Deuda postergando los costes de la financiación para el futuro mientras se disfruta de los beneficios del gasto en el presente. De hecho estos autores concluyen que ambas circunstancias han dejado sentir su influencia en el comportamiento seguido por las Comunidades Autónomas de régimen común durante el periodo 1986-90. Entre los indicadores que utilizan en su estudio computan el total de cargas financieras soportados por cada Comunidad Autónoma (gasto por intereses y amortización de pasivos financieros) y los ingresos corrientes que constituyen los capítulos I a V de ingresos.

En el cuadro 8 he añadido a los índices proporcionados por estos autores el correspondiente a la Comunidad Autóno-

ma de Euskadi utilizando la información proporcionada por el EUSTAT en las Estadísticas Presupuestarias del Sector Público. La comparación se realiza únicamente para el año 1990 y como puede observarse no es posible hablar de un comportamiento homogéneo de las Comunidades Autónomas sujetas a régimen común sino que igual que ocurría con el endeudamiento absoluto se observan diferencias importantes entre las mismas.

El cuadro permite establecer tres grupos de Comunidades Autónomas; aquellas como Cantabria, Cataluña y Murcia que se acercan o sobrepasan el 15%; las que se sitúan muy cercanas al 11% (Asturias, Madrid y País Vasco) y el resto de las Comunidades Autónomas que alcanzan niveles muy inferiores en relación a esta variable. Los datos confirman que Cantabria, cuyo comportamiento en términos de endeudamiento es sobradamente conocido, no cumple con el requisito de la LOFCA que exige que la carga del servicio de la Deuda (gasto anual por intereses y amortizaciones) no pueda exceder el 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad. Nótese que en el primer grupo aparecen Comunidades tanto del 151 como del 143, que en el segundo aparece una Comunidad regida por el sistema de concierto junto con dos que han venido desarrollando el traspaso de competencias de acuerdo con el 143 y que en el tercer grupo también se produce una mezcla de Comunidades Autónomas.

Si el inadecuado sistema de financiación no es el único causante del aumento en el endeudamiento de las Comunidades Autónomas el debate sobre la corresponsabilidad fiscal se complica pues el aumento en las fuentes de recursos propios e independientes de las Comunidades Autónomas no tendría porqué resultar una vía efectiva para que cambiara el comportamiento en relación a esta variable. De hecho podrían producirse situaciones, aparentemente tan paradójicas, como las que se producen en mi tierra donde, con la excepción de la Diputación de Alava, las otras Instituciones que componen el Sector Público Vasco recurrieron al endeudamiento a pesar de presentar presu-

puestos y ejecuciones presupuestarias superavitarias. Algunas de las Instituciones Públicas Vascas mantuvieron una fuerte actividad que les permitió, además de jugar un papel en el sistema financiero vasco, elevar los ingresos por intereses en algunos de los ejercicios en los que experimentando superávit aumentaron su endeudamiento.

Para poder por lo tanto diseñar una estrategia apropiada para frenar el preocupante proceso seguido por el endeudamiento autonómico no queda más alternativa que examinar con mucho detalle las causas que lo provocan.

Un análisis similar al llevado a cabo por Monasterio y Suárez Pandiello pero añadiendo información sobre lo que acontece con las dos Comunidades de Régimen Foral permitiría ser mucho más concluyente en este aspecto. Confío en que en un plazo breve de tiempo este trabajo pueda estar concluido.

En relación con el futuro más inmediato, el modelo de financiación acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 20 de Enero de 1992 en el que se estableció el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 92-96 incluía el compromiso de elaborar de forma anual un escenario de consolidación presupuestaria que permitiera la reducción progresiva de los déficit en relación con el PIB de las Administraciones públicas. Se reconocía así la necesidad de implicar a todas las Comunidades Autónomas en el proceso de control del déficit de las Administraciones Públicas. Sin embargo es difícil pensar que un acuerdo en este sentido tenga alguna validez a no ser que se avance de forma decidida por el camino del afianzamiento de la corresponsabilidad fiscal y se generen, además, los incentivos adecuados para que, como dice Francisco Pérez, las Comunidades Autónomas hagan endógenas sus propias restricciones presupuestarias. A pesar de los últimos acuerdos adoptados el pasado año este problema no está todavía resuelto, y habrá que diseñar algún mecanismo que de ver-

Cuadro 8

COMUNIDADES AUTONOMAS: DATOS FISCALES Y FINANCIEROS

Año 1990

	ICF
Asturias	11,82
Castilla la Mancha	1,82
Baleares	5,87
Extremadura	1,65
Cantabria	29,94
Andalucía	2,83
Madrid	10,46
Canarias	2,34
Murcia	15,38
Cataluña	14,90
La Rioja	6,16
Galicia	2,61
Aragón	3,28
Comunidad Valenciana	2,57
Castilla y León	4,37
País Vasco	11,6

Fuente: Monasterio-Suárez Pandiello y elaboración propia, datos del EUSTAT (1990).

dad incentive la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el proceso.

Antes de dar por terminada esta parte de mi trabajo considero que puede tener interés mencionar un último aspecto que más que en el terreno de los hechos se ubica en el terreno de los principios. Me refiero a la cuestión acerca de cuándo y por qué los Gobiernos sub-centrales están justificados en recurrir al endeudamiento. De acuerdo con la Teoría del Federalismo Fiscal los Gobiernos sub-centrales estarían justificados en su recurso al endeudamiento única y exclusivamente cuando los ingresos procedentes del mismo se utilizasen para la satisfacción de necesidades que tienen la naturaleza de gastos de capital. Detrás de esta

recomendación aparece la preocupación por la equidad intergeneracional lo cual parece a todas luces razonable y la conclusión más discutible de que los Gobiernos sub-centrales no deben utilizar la Deuda con fines estabilizadores. Desde otra perspectiva, el principio anterior constituye una aplicación de la conocida regla de oro de la financiación pública que exige que los gastos corrientes sean financiados con ingresos corrientes mientras que el endeudamiento se reserve única y exclusivamente para los gastos de capital. En la siguiente sección dedicada a los criterios de convergencia fiscal aprobados en Maastricht se realizan algunos comentarios críticos en torno a esta regla de oro que a mi entender son de aplicación también al caso que nos ocupa. Por poner un ejemplo muy cercano a mis intereses y adelantando algo la discusión posterior me pregunto el por qué no habríamos de admitir que las Comunidades Autónomas se endeudasen para financiar mejoras en el sistema educativo aunque estos gastos se contabilicen como gastos corrientes y no como gastos de inversión.

IV. LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA FISCAL DE MAASTRICHT

Entre los criterios de convergencia económica aprobados en la cumbre de Maastricht de 1991 se incluían dos criterios de convergencia fiscal sobradamente conocidos. La relación déficit/PIB no puede sobrepasar el 3% y la relación Deuda/PIB debe mantenerse por debajo del 60%. Además los artículos 104, a,b,c del Tratado señalan que los países miembros han de evitar los déficit excesivos, cada país miembro es el único responsable de saldar su propia Deuda Pública incluso aún cuando se produzca una crisis fiscal y se prohibe la financiación directa por parte de lo bancos centrales y el acceso a una financiación favorable de los déficit públicos.

Es de destacar que a pesar de la preocupación del Tratado por adoptar unos principios de disciplina fiscal para los miembros de la UE, sin embargo, a diferencia de las condiciones para el resto de los criterios de convergencia nomi-

nales, los límites fiscales sobre déficit y Deuda no son totalmente rígidos. Así en el Tratado se admite un déficit por encima del 3% del PIB si se da con carácter de excepcionalidad, si es temporal y si no se aleja en exceso del valor de referencia y se acepta que un coeficiente Deuda-PIB por encima del 60% pueda considerarse no excesivo si se está reduciendo suficientemente y se está acercando al valor de referencia a un ritmo satisfactorio.

Es previsible que la flexibilidad mostrada por los firmantes del Tratado tuviera mucho que ver con el hecho de que la experiencia histórica anterior a 1991 dejaba bien claro que los criterios habían sido infringidos con regularidad por varios paises lo que hacía poco previsible que los mismos pudieran cumplirse el año 1997 o incluso el 99. Con flexibilidad o sin ella, sin embargo, es evidente que Maastricht demostró una gran preocupación por los déficit excesivos y que puso en funcionamiento mecanismos para reducirlos. Tiene por tanto sentido preguntarse acerca de la idoneidad de los criterios aprobados así como acerca de la consistencia interna de los valores de referencia elegidos.

Una posible explicación del por qué se eligieron los valores del 3 y del 60% para el déficit y la Deuda Pública apela a los valores que en la realidad alcanzaban estas tasas el año 1991. La relación Deuda/PIB como media de la CE en 1991 era del 61,7% y la relación déficit/PIB alcanzaba, también como media y para el mismo año el 4,3%.

También podría pensarse que los redactores y firmantes del Tratado, a la hora de elegir los valores concretos tenían en mente la regla de oro de la financiación pública antes mencionada. En apoyo de esta idea nótese que la inversión pública de la CE, durante el período 1974-91, suponía exactamente y como media el 3% del PIB[7].

[7] Para una crítica de esta fundamentación que no tiene en cuenta la existencia de inflación puede consultarse: Buiter, Corsetti y Roubini (1993).

¿Es sin embargo sensato aplicar esta regla de oro de la financiación pública tal y como parece se ha aplicado por los redactores del Tratado de Maastricht?.

Hay un par de reflexiones realizadas por Buiter, Corsetti y Roubini (1993) que sugieren que lo que aparentemente puede parecer una buena idea no lo es tanto si se recuerda, en primer lugar, que no hay ninguna razón que justifique el hecho de considerar que los préstamos para consumo realizados por el sector público tengan que ser intrínsecamente indeseables. Además tampoco es evidente que cuando el Gobierno se endeude para llevar a cabo proyectos de inversión haya que concluir que, directa o indirectamente, las inversiones generarán superávit primarios futuros más elevados. Puede haber proyectos de inversión que produzcan gastos más elevados en el futuro, piénsese en las infraestructuras de transporte por ejemplo, en cuyo caso la regla de oro de la financiación no conseguiría evitar la posibilidad de que el endeudamiento fuera excesivo. Por último la regla de oro de la financiación se enfrenta de forma inevitable al difícil problema de distinguir entre gastos corrientes o de consumo y gastos de inversión lo que puede llevar a decisiones públicas equivocadas. Piénsese por ejemplo tal y como antes se mencionaba en los gastos en educación que se contabilizan como gastos corrientes y en los errores tan graves que se pueden cometer si se prohibe su financiación mediante déficit en situaciones en las que pueda ser aconsejable invertir masivamente en capital humano y en su formación.

En cuanto a la cuestión de la consistencia interna entre los valores seleccionados parece claro que si se pretende mantener la relación Deuda/PIB invariante, los valores del 3% y del 60% apuntan a ciertos supuestos base acerca de las tasas de crecimiento nominal que se esperan obtener como media en la UE. Dado que cuando la relación Deuda/PIB se mantiene invariante el cociente entre el déficit/PIB y la suma de la tasa de inflación más la tasa de crecimiento del PIB real debe ser igual a la relación Deuda/PIB, la consistencia entre los valores sugiere que los firmantes del Tratado confiaban en alcanzar tasas de crecimiento del PIB nominal en la CE cercanas al 5%.

Y es aquí donde a mi juicio se encuentra el problema más obvio de las directrices fiscales aprobadas en Maastricht por cuanto que no permiten distinguir entre regiones o entre paises. Los criterios de convergencia fiscal se aplican a todos los paises de la UE cuando es evidente que las diferencias en variables como el desempleo, la renta *per capita* o las tasas de crecimiento exigirían un tratamiento mucho más diferenciado.

Una tasa de crecimiento nominal del PIB de alrededor del 5% puede ser coherente con tasas de crecimiento real y tasas de inflación diversas pero no existe ninguna garantía de que, al menos en el inmediato futuro, se produzca una homogenización, a nivel de Estados, ni en las tasas de crecimiento real ni en las de de la inflación. La posición se refuerza cuando en lugar de tomar como unidad de análisis los Estados miembros se piensa en las regiones, Comunidades Autónomas, länders o nacionalidades. ¿Qué garantía existe de que las regiones de la UE crezcan a tasas equiparables a las de la media comunitaria?.

Si se me permite una pequeña disgresión en tanto que la agenda de construcción europea no esté finalizada y teniendo en cuenta las conclusiones de estudios bien recientes que señalan por ejemplo que las diferencias regionales en la CE pueden aumentar a medida que se progrese en la integración económica y monetaria. (Bayoumi y Eichengreen en 1992) o que las probabilidades de que existan "shocks" idiosincrásicos en las distintas economías que componen la UE pueden aumentar como consecuencia de la mayor especialización que la integración va a ocasionar. (De Grauwen y Vanhaverbeke 1991), parece imprescindible que las distintas regiones mantengan algún instrumento que les permita el margen de maniobra suficiente para poder hacer frente a sus propios "shocks" adversos. En la actual situación el único instrumento macroeconómico disponible es el presupuestario lo que exige que cada región, país, o más concretamente cada espacio económico diferenciado disponga de fuentes de recursos propios e independientes y la posibilidad de llevar a cabo una política fiscal diferencia-

da. En este diseño existirían normas armonizadoras pero la coordinación y la armonización no necesariamente tienen por qué exigir una uniformidad en las políticas fiscales de cada parte.

Las razones apuntadas no son las únicas razones que permiten un posicionamiento crítico frente a los criterios de convergencia fiscal aprobados en Maastricht. Pueden también barajarse otras, analizadas también en detalle por Buiter, Corsetti y Roubini entre las que me gustaría destacar, por un lado, la incorrección de usar como criterio de déficit el de la necesidad o capacidad de financiación y la utilización de los déficit nominales en lugar de los déficit reales.

En cuanto al primer aspecto es bien conocido que cuando se desea conocer la posición financiera global del sector público el cálculo del déficit entendido como necesidad o capacidad de financiación no resulta un cálculo adecuado. Como se ha indicado con anterioridad este concepto resume la diferencia entre los ingresos y pagos líquidos del sector público en las operaciones corrientes y de capital. La cifra no refleja la variación del endeudamiento cuando se producen alteraciones en los activos del Gobierno y para acercarnos a esta magnitud conviene utilizar el concepto de déficit como la variación neta de pasivos financieros. En este caso el déficit no es más que la suma de la capacidad o necesidad de financiación y la variación neta de activos.

En tanto que todos los Gobiernos son propietarios de empresas públicas y en tanto que el Tratado de Maastricht permite que los ingresos por privatizaciones de empresas públicas puedan ser utilizados para reducir la deuda de los Estados puede concluirse, como corolario, que el Tratado además de estimular la ingeniería financiera puede propiciar el que se haga uso de las privatizaciones por razones incorrectas.

Si retomamos el segundo aspecto y nos preguntamos acerca de las diferencias entre los déficit nominales y los défi-

cit reales también habremos de convenir en que el criterio adoptado en términos de déficit nominal no parece ser la mejor opción. Los déficit reales constituyen una medida mucho más precisa que los déficit nominales a la hora de evaluar el impacto del sector público en la economía por lo que quizá hubiera sido más sensato usar como indicador el déficit nominal descontando la disminución en el valor real de la deuda acumulada. Aunque llegará algún día, si todo marcha bien, en que el diferencial de tipos de interés entre los paises que componen la Unión desaparezca o por los menos se minimice no puede menospreciarse el impacto que los diferentes tipos de interés tendrán sobre los déficit nominales presupuestarios en los años de transición que todavía quedan antes de lograr la plena Unión Monetaria.

V. CONCLUSIONES

La línea argumental mantenida en este trabajo puede ser brevemente resumida en dos conclusiones.

A pesar de estar a favor de los argumentos keynesianos que permiten que exista un margen de maniobra para que los Gobiernos puedan llevar a cabo políticas contracíclicas es imposible justificar la evolución mantenida por los déficit públicos de la economía española en los últimos años. Soy consciente de que en contextos de flexibilidad perfecta y completa movilidad apenas existe margen para las políticas tradicionales de demanda si no se desea crear tensiones inflacionistas en el sistema. También soy consciente de que cuanto se producen perturbaciones adversas por el lado de la oferta no tiene sentido apelar a políticas de demanda estabilizadoras y sin embargo a pesar de todo lo anterior y de todas las matizaciones relevantes considero que los argumentos keynesianos a favor de los déficit contracíclicos tienen validez en muchas circunstancias. Desde esta perspectiva es indudable que los sectores públicos deben ser capaces de llevar a cabo una política presupuestaria y financiera ortodoxa y es también ineludible que los défi-

cit públicos no pueden ser permanentes. Sin embargo una vez admitidas estas dos puntualizaciones estimo que no debiéramos resignarnos a perder un instrumento de actuación propio, probablemente uno de los pocos que van a quedar disponibles, y que no debe perderse la esperanza de que los sectores públicos sean capaces, algún día no muy lejano, de ejecutar políticas presupuestarias que les permitan incidir en la evolución económica general de forma efectiva y positiva. No puedo, por lo tanto, estar de acuerdo con unos criterios fiscales que impliquen, tanto en términos de deuda como en términos de déficit, límites idénticos para países y regiones tremendamente dispares.

En cuanto al papel de las Comunidades Autónomas en la contención de los niveles de déficit y de Deuda considero inevitable el avanzar por el camino de la corresponsabilidad fiscal y que la existencia de restricciones en este terreno no debe evitar el que se camine en esta dirección por lo menos hasta encontrar el verdadero límite de las mismas. Las cifras analizadas dejan bien claro que, si se quiere controlar el déficit público en la economía española es necesario que no sólo el estado sino también las Comunidades Autónomas realicen un esfuerzo decidido en su política presupuestaria. Sin embargo las diferencias y similitudes observadas entre las Comunidades de Régimen Común y la Comunidad Autónoma del País Vasco sugieren que, aunque el método de financiación está jugando un papel sin duda importante, también será preciso considerar en detalle el hecho de que parecen existir incentivos para que las Comunidades Autónomas se comporten atendiendo a mecanismos de ilusión fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alcaide Inchausti, J. (1993): "Los Presupuestos del Estado para 1994 y sus connotaciones macroeconómicas"; *Cuadernos de Información Económica.*

Barro, R. (1974): "Are Government Bonds Net Wealth?"; *Journal of Political Economy*; vol. 82.

Bayoumi, T., y Eichengreen, B. (1991): "Schoking aspects of European Monetary Unification"; *CEPR Discussion Paper;* nº 643.

Buiter, W., Corsetti, G., y Roubini, N. (1993): "Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht"; *Economic Policy;* nº 16.

González-Páramo, J.M., Roldán, J.M. y Sebastián, M. (1992): "Cuestiones sobre Política Fiscal en España"; Banco de España; Documento de Trabajo; Nº 9209.

Mauleón, I., y Pérez, J. (1985): "Interest rate determinants and consequences for macroeconomic performance in Spain"; Banco de España; Documento de Trabajo; nº 8420.

Mauleón, I. (1987): "Determinantes y Perspectivas de los tipos de interés"; *Papeles de Economía Española*; nº 32.

Monasterio, C., y Suárez Pandiello, J. (1993): "El Endeudamiento Autonómico, Teoría y Evidencia Empírica". Fundación BBV. Serie Economía Pública.

Musgrave, P.B. (1959): "*The theory of public finance*"; McGraw-Hill; New York. Edición en castellano; Aguilar; Madrid, 1967.

Perez, F. (1992): "La Financiación de las Comunidades Autonómas: Corresponsabilidad Fiscal y Déficit Público"; *Papeles de Economía Española.*

Raymond, J.L., y Palet, J. (1990): "Factores determinantes de los tipos de interés en España"; *Papeles de Economía Española*; nº 43.

Raymond, J.L., y Palet, J. (1993): "La aritmética de la Deuda Pública"; *Cuadernos de la formación Económica.*

FINANCIACION MUNICIPAL: LECCIONES PARA ESPAÑA DE LA TEORIA Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA

Ignacio Zubiri Oria
Universidad del País Vasco

I. INTRODUCCION

A lo largo de la década de los 80 los municipios han realizado un aumento considerable de su gasto. Así las corporaciones locales han pasado de gastar en 1980 el equivalente a un 3,2% del PIB a gastar más del 6,2% del PIB en 1991[1]. De esta forma, aún siendo todavía algo inferiores, los niveles de gasto municipal en España se han ido aproximando a los de otros países descentralizados. Este aumento del gasto se ha realizado, sin embargo, en un contexto en el que no se ha dotado a los municipios de los instrumentos fiscales adecuados para financiarlo. El resultado ha sido un crecimiento continuo del endeudamiento municipal que en poco más de una década se ha más que triplicado.

El aumento progresivo del endeudamiento municipal y la obsolescencia de su sistema fiscal trataron de ser corregidos en 1988 mediante la elaboración de la Ley de Reforma de las Haciendas Locales. Esta Ley, aún sin crear nuevos impuestos locales, trató de modernizar los impuestos existentes, reorganizó el sistema de tasas y precios públicos y reformó la participación de los municipios en los ingresos del Estado (denominada anteriormente Fondo Nacional de Cooperación Municipal).

Desafortunadamente, los logros han quedado lejos de los propósitos y a los pocos años de su puesta en marcha, la reforma del sistema de financiación de los municipios se ha

[1] Estas cifras se refieren a las corporaciones locales que incluyen no sólo a los municipios sino también a las Diputaciones y a algunas otras entidades supramunicipales. Las cifras han sido obtenidas de Bosch y Castells (1992).

mostrado incapaz de resolver los problemas financieros y la tendencia creciente al endeudamiento. Ante esto, muchos solicitan una nueva reforma que resuelva definitivamente la precariedad financiera de los municipios.

El objeto de este trabajo es determinar en base al análisis económico y la experiencia internacional comparada cuáles podrían ser las vías de reforma para lograr un saneamiento financiero de las haciendas municipales. El trabajo se estructura como sigue. En la sección II se revisan los principios del federalismo fiscal y se analizan cuáles son las ventajas e inconvenientes de utilizar diferentes impuestos como instrumentos de financiación municipal. En esta sección también se presta una atención considerable a la cuestión de cómo deben diseñarse los sistemas de transferencias a los municipios. En la sección III se revisa la experiencia internacional en materia de financiación municipal. La sección IV se dedica a determinar cuáles son los problemas de los que adolece el sistema español de financiación de los municipios. Finalmente la sección V presenta algunas propuestas de reforma del sistema actual de financiación municipal.

II. FINANCIACION MUNICIPAL: ASPECTOS TEORICOS

Al hablar de los municipios, la primera cuestión relevante, por obvia que sea, es: Desde el punto de vista económico, ¿por qué deben existir municipios?[2]. La respuesta que ofrece el análisis económico es simple: la existencia de municipios se justifica porque para determinados bienes, los denominados bienes públicos locales, los ayuntamientos saben mejor que otros niveles de gobierno cuánto y en qué gastar. De esta forma la provisión de estos bienes a nivel municipal permite lograr una adecuación mejor entre las "ofertas" de bienes públicos locales y las preferencias y necesidades de

[2] Recuérdese que un bien público local es aquel cuyos beneficios están limitados espacialmente. Los servicios de bomberos, las bibliotecas o los museos son algunos ejemplos de bienes públicos locales. Obviamente, la localidad es una cuestión de grado lo que, de hecho, justifica que existan varios niveles de gobiernos subcentrales correspondientes a los diferentes grados de localidad. Para detalles adicionales, véase, por ejemplo, Zubiri (1988).

quienes residen en el municipio lo que, en última instancia, conduce a asignaciones más eficientes.

Según el punto de vista convencional, existen al menos dos tipos de razones por las que los municipios son capaces de proveer determinados bienes públicos locales de forma más eficiente que otros niveles de gobierno. Primero porque, ex ante, al estar más próximos a los beneficiarios de dichos bienes públicos locales, conocen mejor sus preferencias y necesidades. Así por ejemplo, un alcalde o el concejal de cultura saben mejor que el ministro o el consejero de cultura de su CC.AA. si en su municipio se necesita o no una biblioteca pública, dónde debería estar ubicada, etc. Segundo, porque como sugirió Tiebout[3] la movilidad entre municipios reforzará, ex post, la adecuación entre ofertas y demandas de bienes públicos locales ya que si un ciudadano vive en un municipio donde el conjunto de impuestos/bienes públicos locales que ofrece el ayuntamiento no se ajusta a sus preferencias, emigrará a otro municipio que tenga unas ofertas más acorde a sus gustos. De esta forma, mediante esta *votación con los pies* se reforzará la proximidad entre lo que ofrecen los ayuntamientos y lo que desean quienes residen en el municipio[4].

En cualquier caso, e independientemente del mecanismo final que lo permita, la cuestión relevante a la hora de analizar la financiación municipal es que o bien se rechaza que los municipios tengan sentido desde el punto de vista económico, en cuyo caso habría que recurrir a argumentos políticos o de otra índole para racionalizar su existencia, o se acepta que tienen sentido económico y que, por tanto, saben mejor que otros niveles de gobierno cuánto y en qué deben gastar en bienes públicos locales dentro del ámbito de su jurisdicción. El resto de este trabajo se basa en la aceptación de su racionalidad económica[5] y, por lo tanto, en la premisa de que los municipios son quienes conocen mejor

[3] Tiebout (1965).

[4] Obviamente, este proceso de emigraciones sólo será efectivo para alcanzar asignaciones eficientes en tanto exista un grado suficiente de movilidad entre municipios y unas ofertas municipales suficientemente diferenciadas.

[5] Para un razonamiento de por qué es poco probable que los municipios actúen en contra de las preferencias de sus residentes puede consultarse Zubiri (1990).

las preferencias y necesidades de quienes residen en su jurisdicción.

Una vez se acepta esto en el lado del gasto, la implicación lógica en el lado del ingreso es que cualquier esquema de financiación municipal que sea coherente con la justificación económica de los municipios debe dotarles de una capacidad suficiente para generar tantos ingresos como sean necesarios para financiar el nivel de gasto que consideran óptimo. Esto es, simplemente es inconsistente aceptar que los municipios saben cuánto (y en qué) deben gastar pero no darles los instrumentos que les permitan realizar este gasto. En particular esto implica que, contrariamente a lo que ocurre en muchos países, el elemento fundamental de financiación municipal deben ser los impuestos y que los municipios deben tener una capacidad decisoria suficiente sobre estos impuestos como para permitirles obtener el nivel de recaudación que deseen.

Desde un punto de vista conceptual esta situación suscita dos preguntas:

a) Dado que el instrumento básico de financiación municipal deben ser los impuestos, ¿qué impuestos son adecuados para los municipios y qué grado de capacidad decisoria y de gestión deben tener sobre estos impuestos?

b) ¿Qué papel deben jugar las transferencias en la financiación de los municipios?

En las siguientes secciones se analizan estas cuestiones.

II.1. El papel de los impuestos en la financiación municipal

Idealmente, cualquier esquema de financiación municipal mediante impuestos debe cumplir diversos requisitos de eficiencia, equidad intramunicipal, sencillez y, como hemos visto, suficiencia recaudatoria. Desde la perspectiva de la eficiencia, los dos principios básicos que debe cumplir la financiación municipal son:

E.1) El sistema fiscal municipal no debe inducir a los agentes económicos (individuos o empresas) a alterar su ubicación espacial o la de sus actividades económicas (ya sea de producción, consumo o inversión).

E.2) Los impuestos municipales deben recaer sobre los residentes en el municipio que establece los impuestos y no exportarse a residentes en otros municipios.

La justificación de estos principios es bastante inmediata. Si se incumple E.1 se producirá una asignación espacialmente ineficiente de personas empresas y/o factores de producción porque las decisiones de los agentes no se guiarán por criterios de rentabilidad económica sino de rentabilidad fiscal[6]. En cuanto a E.2., si se incumple, parte del coste de los bienes públicos locales recaerá sobre no residentes en el municipio. Consecuentemente los residentes infraestimarán el coste de los bienes públicos locales y se producirá una sobreexpansión del gasto público local (en relación al nivel eficiente)[7].

Por lo que afecta a la equidad, como es bien conocido, según el análisis económico convencional en principio la equidad entre personas y, por ende, entre residentes en municipios diferentes es un objetivo que debería asignarse al Gobierno central[8]. Esto, sin embargo, no excluye que para que la imposición municipal sea aceptada por los contribuyentes, deba evitar que dentro de cada municipio se produzcan arbitrariedades (esto es, se incumpla la equidad horizontal) y, en la medida en que se utilicen impuestos basados en la capacidad de pago, se incumpla la equidad vertical. Un ejemplo patente de la importancia de la equidad en la financiación municipal es el rechazo que se produjo en el Reino Unido al poll-tax (básicamente un impuesto de capitación). Ciertamente es posible que con este impuesto hubiera aumentado la eficiencia, pero al atentar contra unas nociones

---

[6] Para una explicación accesible de las causas de estas ineficiencias puede consultarse Zubiri (1988). Quienes deseen un tratamiento formal deben consultar Atkinson y Stiglitz (1980).

[7] No obstante, como veremos más adelante, este principio admite algunas excepciones en aquellos casos en los que existen divergencias importantes entre quienes residen en un municipio y quienes consumen los servicios públicos municipales (veraneantes, visitantes, etc.).

[8] Véase, por ejemplo, Albi, Contreras, González-Páramo y Zubiri (1994).

igualitaristas[9] de equidad que eran las dominantes en la sociedad, concitó un rechazo popular importante que, en última instancia, condujo a su eliminación. Por ello, es deseable que el sistema fiscal municipal cumpla:

J.3) Los impuestos municipales deben ser equitativos horizontalmente y consistentes con las nociones de dominantes de justicia distributiva.

Por otro lado, la necesidad de que los municipios puedan obtener de sus impuestos tantos recursos como sean necesarios para financiar su nivel óptimo de gasto implica:

S.4) La capacidad fiscal asignada a cada municipio debe ser suficientemente flexible como para que éste pueda ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto.

Finalmente, los municipios tienen restricciones importantes a la hora de gestionar y, especialmente, inspeccionar los impuestos. Por un lado, la mayoría de los municipios, especialmente los de tamaño más reducido, carecen de capacidad para gestionar impuestos complicados porque no disponen de medios técnicos y materiales para ello, y dotarse de los mismos, aparte de crear duplicidades ineficientes, sería demasiado caro[10]. Por otro, en ningún caso los municipios pueden encargarse de la gestión de impuestos como, por ejemplo el IVA o el Impuesto de Sociedades, cuya gestión dependa de actividades realizadas fuera del municipio. Tenemos entonces el siguiente principio de financiación municipal:

F.5) El sistema fiscal municipal debe tener costes bajos de gestión. Además el municipio no puede gestionar impuestos que dependan de actividades realizadas fuera del municipio.

¿Es posible encontrar impuestos que cumplan exactamente los principios E.1 a F.5 y, por tanto, sean ideales como instrumentos de financiación municipal? La respuesta es que

---

[9] Obsérvese que los sistemas fiscales progresivos están asociados a conceptos igualitaristas de justicia distributiva.

[10] Piénsese, por ejemplo, lo que ocurriría si el IRPF fuera un impuesto gestionado por los municipios.

no[11] y por ello en general lo más a lo que se puede aspirar es a buscar impuestos que individualmente no se desvíen demasiado de estos principios y globalmente den lugar a un compromiso satisfactorio entre principios. Para determinar cómo podría ser un esquema de impuestos municipales que tuviera estas características, comenzaremos por analizar en qué medida los diferentes impuestos del sistema fiscal cumplen los principios E.1 a F.5 y son, por tanto, susceptibles de ser utilizados a nivel municipal:

II.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El IRPF es junto con el IVA el impuesto de mayor capacidad recaudatoria del sistema fiscal. Las complicaciones que conlleva el diseño, gestión e inspección de este impuesto[12] sugiere que, en principio, una vía adecuada para la financiación municipal vía IRPF sería a través de la *participación* en la recaudación del Estado. Simplemente, al igual que ocurre, por ejemplo en Alemania o en Austria, los municipios recibirían un determinado porcentaje β de la cuota líquida pagada por quienes residen en su jurisdicción. De esta forma, si CL_i es la recaudación del Estado en el municipio i, el Ayuntamiento recibiría una transferencia de βCL_i.

La vía de la participación en el IRPF es susceptible de producir a los Ayuntamientos una cantidad importante de recursos[13] y, obviamente, cumpliría los principios E.1 a J.5. Además, a ojos de los contribuyentes, establecería un cierto nexo entre sus impuestos y el gasto de los municipios. Por ello, hay muchos que piensan que en España debería establecerse esta participación[14].

Sin embargo, la participación no es un instrumento que por sí sólo pueda garantizar la suficiencia ya que los municipios carecerían de discrecionalidad a la hora de determinar la cuantía de sus ingresos vía IRPF porque la participación mu-

---

[11] Obsérvese que a nivel municipal ni siquiera los impuestos de capitación serían eficientes ya que podrían evitarse emigrando a otro municipio con lo que podrían dar lugar a emigraciones ineficientes.

[12] Sobre esta cuestión véase por ejemplo Zubiri (1987).

[13] En función, obviamente, del valor de B.

[14] Véase, por ejemplo, Castells y Bosch (1992).

nicipal sería simplemente el resultado de la elección de la escala de tipos realizada por el gobierno central y el porcentaje de participación acordado. De esta forma un sistema de participación en el IRPF sería equivalente a una transferencia incondicional del gobierno central distribuida con criterios de territorialidad.

Una vía para dotar al IRPF de un papel significativo en la financiación municipal y establecer un nexo claro a ojos de los contribuyentes entre su IRPF y la financiación de su municipio sería introducir, como en Suecia y otros países nórdicos, *un impuesto proporcional sobre la renta de carácter municipal*. Esto es, llamemos CL_i a la cuota líquida por cuenta del IRPF que pagan los residentes en el municipio i antes del impuesto municipal. Si el municipio i decide establecer un impuesto a un tipo proporcional α_i, sus residentes pasarán a pagar un IRPF de $(1+\alpha_i)\ CL_i$. De este impuesto el Gobierno central se quedaría CL_i y el municipio $\alpha_i CL$[15].

Obviamente, en la medida que exista un sistema de transferencias igualadoras de la capacidad fiscal (véase sección II.2) el impuesto proporcional sobre la renta sería equivalente a un sistema de recargos. La razón es simple. Supongamos que el Gobierno central instaurara un sistema de transferencias que igualara las diferencias de CL *per capita* para un tipo impositivo de referencia α^*. Entonces, la ganancia neta para el municipio i de establecer un tipo municipal sobre la renta de α_i sería $(\alpha_i - \alpha^*)CL_i$. Es decir, lo mismo que un recargo de $\lambda = (\alpha_i - \alpha^*)$.

El impuesto proporcional sobre la renta ciertamente cumpliría F.5 porque el impuesto sería gestionado por el Gobierno central que transferiría a los municipios su parte. De igual forma, la proporcionalidad del impuesto garantiza que se mantiene la concepción de justicia distributiva implícita en la definición de la base y la escala de tipos escogidas por el gobierno central. Por ello, también se cumple J.3. Por otro lado, el potencial recaudatorio del IRPF garantiza S.4. En cuarto lugar como el impuesto recaería sobre los residentes

[15] Obviamente el municipio no recibiría esta cantidad de una sola vez sino que, al igual que el Gobierno central, debería recibir mensualmente una parte de las retenciones practicadas a sus residentes y en el momento de la declaración la parte correspondiente de la cuota diferencial.

en cada municipio no habría exportaciones de impuestos e igualmente se satisfaría E.2. Finalmente, el único principio que se pondría incumplir es E.1 ya que los individuos podrían decidir emigrar desde los municipios con tipos impositivos elevados hacia los que tengan tipos impositivos bajos. De todas formas existen dos elementos que sugieren que es posible que estos movimientos no se produzcan y que, en todo caso, pueden tener costes de eficiencia bajos.

Por un lado, los movimientos entre municipios sólo se producirían en la medida en que los diferenciales de tipos no estén compensados por diferencias en la cantidad/calidad de los bienes/servicios públicos locales. Segundo, la movilidad de las personas por razones fiscales puede ser limitada ya que cambiar de municipio puede conllevar un cambio del entorno personal y familiar que es difícil sea compensado por diferencias razonables en la magnitud de los tipos. Tercero, incluso si se produjeran estas emigraciones su coste de eficiencia puede ser limitado ya que generalmente el cambio de residencia no conllevará un cambio en el lugar de trabajo. De esta forma, la asignación de los recursos productivos no variará, y el coste de eficiencia será menor.

II.1.2. Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (IS)

Al igual que ocurre con el IRPF, en principio el IS podría ser una fuente de financiación municipal bien a través de un *sistema de recargos,* bien a través de un *sistema de participación* municipal en lo recaudado por el Estado. En el primer caso, se producirían diferencias en los tipos efectivos entre municipios en función del recargo adoptado. En el segundo, sin embargo, se garantizaría la uniformidad de tipos ya que el impuesto continuaría siendo diseñado y gestionado por el Gobierno central y cada municipio se limitaría a obtener un determinado porcentaje de lo recaudado en su término municipal.

Ninguno de los dos esquemas sería, sin embargo, adecuado para la financiación municipal. En el caso de la participación surgirían dos problemas. Primero, la existencia de problemas conceptuales y prácticos para determinar qué parte de los beneficios generados por un empresa pertenecen a cada

municipio. Así, a un nivel conceptual es cuestionable incluso que tenga sentido repartir los beneficios de una empresa a nivel municipal, máxime cuando muchas veces las instalaciones de una misma empresa pertenecen a más de un municipio. Las limitaciones a nivel práctico derivan de que las empresas carecen del detalle contable suficiente y, además, no existen estimaciones de valor añadido bruto a nivel municipal que permitan aplicar reglas de prorrata.

El segundo problema de la participación es la disparidad entre municipios en el nivel y composición de las actividades empresariales. Esto implicaría que un esquema de participación en el IS daría lugar a grandes diferencias de financiación *per capita* entre municipios. Así, por ejemplo, aquellos municipios donde radicaran refinerías petrolíferas o empresas eléctricas podrían obtener unas cantidades desproporcionadamente elevadas en relación a otros municipios. De igual forma, muchos municipios prácticamente carecerían de ingresos por este concepto[16].

El esquema de recargos sería incluso menos conveniente ya que a los problemas anteriores añadiría el de dar lugar a una disparidad de tipos impositivos efectivos entre municipios. Esto produciría una asignación espacialmente ineficiente del capital caracterizada por un exceso de capital en los municipios con recargos más bajos y un déficit en los que tuvieran recargos más elevados[17].

El análisis anterior sugiere entonces que el IS no es un impuesto adecuado para la financiación municipal.

II.1.3. El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

En España el IAE es un impuesto de carácter municipal que grava el derecho a realizar actividades empresariales y profesionales en un municipio concreto. El IAE es un impuesto cuya cuantía depende de un beneficio presunto determinado

---

[16] Obviamente un esquema de transferencias igualatorias eliminaría este problema pero entonces, al igual que ocurre con el IRPF, la participación sería redundante.

[17] Para detalles adicionales véase Zubiri (1987).

en función de la superficie de los locales donde se realice la actividad económica. En la práctica, sin embargo, la conexión entre el IAE y los beneficios es difusa y es poco más que un impuesto de cuantía fija según tipo y tamaño de la actividad económica.

Con la normativa vigente en España, que establece unos tipos mínimos y máximos en los municipios, el IAE no altera de forma significativa la eficiencia económica. No obstante al carecer de relación con el beneficio económico plantea problemas de equidad y, en todo caso, difícilmente permite alcanzar la suficiencia. En base a esto, hay quien sugiere que el IAE debería reformarse ligando la cuantía del impuesto al beneficio económico real derivado de la actividad económica. Esto, sin embargo, transformaría el IAE en una versión del IS, y daría lugar a los problemas que ya se han señalado para este impuesto.

Más aún, incluso si se ligara el IAE a los beneficios o los municipios pudieran establecer los tipos del impuesto libremente, es poco probable que este impuesto pudiera jugar un papel significativo en la financiación municipal. La razón es que los municipios, ante el temor de perder actividades económicas en su término municipal, tratarían de evitar establecer tipos impositivos elevados e, incluso, buscarían limitarse a los mínimos.

En suma, por tanto, en ningún caso el IAE podría ser un elemento sustancial en la financiación municipal. No obstante, en la medida en que las empresas se benefician en su actividad de algunos bienes/servicios provistos por los Ayuntamientos (seguridad, por ejemplo), cabría argumentar que el IAE debería mantenerse como pago por estos servicios. Incluso si se acepta esta argumentación, a fin de evitar el riesgo de ineficiencias y competencias fiscales entre municipios, el IAE no debería ligarse a los beneficios empresariales, sino a los beneficios derivados de la actuación pública, y, en todo caso, convendría establecer- como ya existe en la actualidad- unos niveles mínimos de tipos impositivos municipales.

II.1.4. Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)[18].

El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) grava el valor de los inmuebles (terrenos y construcciones) sitos en un municipio. Este impuesto abarca a los solares y a los edificios tanto de uso residencial (viviendas) como productivo (fábricas, establecimientos comerciales, etc). Sin embargo, el componente fundamental de la base del impuesto son las viviendas. El IBI es un impuesto que tradicionalmente ha jugado un papel fundamental en la financiación local no sólo en los países de tradición fiscal anglosajona como EE.UU., el Reino Unido o Australia[19], sino en muchos otros países incluida España. Dada la importancia de este impuesto en España analizaremos sus propiedades en cierto detalle.

Tradicionalmente la justificación del IBI se apoya en tres tipos de argumentos: eficiencia, equidad y sencillez de gestión. Según la visión tradicional el IBI es eficiente porque grava factores como la tierra y los edificios que, al ser fijos, no pueden emigrar de un municipio a otro (principio E.1) y debido al fenómeno de la capitalización no pueden exportarse (E.2)[20]. Por otro lado, según sus defensores, el IBI es equitativo (J.3) porque, dado que cabe esperar que las rentas elevadas vivan en casas más caras, gravará más a los más ricos. Finalmente, la sencillez de gestión (F5) se derivaría del hecho de que el objeto de gravamen -tierra y edificios- no puede ocultarse, y la suficiencia (S.4) de que generalmente los inmuebles sitos en un municipio tienen un valor global elevado en relación a la renta de sus residentes.

En realidad, sin embargo, las cosas son bastante diferentes y la mayor parte de las supuestas ventajas del IBI son más que cuestionables. En cuanto a la eficiencia la teoría señala que no debemos esperar que el impuesto sea neutral en el largo plazo. Ciertamente en el corto plazo, cuando los factores son fijos, el impuesto no alterará la asignación de re-

---

[18] Para un análisis más detallado del IBI puede consultarse Muñoz y Zubiri (1990) y Albi, Contreras, González Páramo y Zubiri (1994).

[19] En EE.UU., por ejemplo, el IBI se denomina property tax y en el Reino Unido se denominaba rates (en la actualidad este impuesto ha sido subsumido en otro denominado Council tax).

[20] Supuesto, obviamente, que los propietarios de los bienes residan en el municipio.

cursos. En el largo plazo, sin embargo, reducirá el capital invertido en el sector inmobiliario, distorsionará la asignación del capital inmobiliario entre municipios, e incluso puede llegar a reducir el stock global de capital. No obstante, la magnitud de estas distorsiones se verá aminorada cuando los recursos obtenidos con el IBI se utilicen para proveer bienes y servicios locales que redunden en revalorizaciones de los inmuebles. La evidencia empírica apunta que, al menos en el caso de los Estados Unidos, esto es así lo que sugiere que el IBI sólo es moderadamente distorsionario.

A pesar de que no sea altamente distorsionario, si embargo, el IBI presenta graves problemas de equidad por al menos dos razones. Primero porque la relación entre valor de la vivienda que se ocupa y capacidad de pago es difusa. Así, por ejemplo, muchas veces viviendas caras en el centro de la ciudad están ocupadas por jubilados o personas de rentas medias y bajas que las compraron muchos años atrás. Segundo porque, debido a los problemas técnicos que conlleva un proceso de valoración masiva de inmuebles, el valor de los inmuebles a efectos fiscales –el denominado valor catastral– difícilmente coincidirá con el valor real de estos inmuebles. De esta forma, en el proceso de valoración fiscal frecuentemente se introducen inequidades y arbitrariedades que minan la valoración del impuesto por parte de los contribuyentes. De hecho el IBI es un impuesto notoriamente impopular y existen numerosos ejemplos que ponen de manifiesto que es ampliamente rechazado por los contribuyentes. Así, por ejemplo, en Estados Unidos es famosa la denominada Proposición 13 aprobada por los votantes de California en 1978 que imponía unos límites estrictos tanto al tipo impositivo del IBI como a los aumentos en el valor fiscal de las viviendas. Posteriormente otros estados adoptaron medidas similares. En España, la revisión al alza del catastro (esto es, de los valores fiscales de los inmuebles) en 1990 dio lugar a protestas considerables que en última instancia implicaron que se anulara dicha revisión[21].

La impopularidad del IBI incide directamente sobre el principio de suficiencia. Aunque técnicamente el IBI sea un im-

[21] Un caso que alcanzó cierta difusión fue el del municipio gallego de Cangas de Morrazo donde el alcalde tuvo que emigrar de la localidad ante las amenazas de los vecinos por aumentar el IBI.

puesto susceptible de generar ingresos considerables, en la práctica no es así porque cualquier aumento significativo en el impuesto (bien por la vía de actualización de la base o de aumentar los tipos) se encontrará con una fuerte oposición de los ciudadanos. Y cualquier Ayuntamiento electo que aspire a seguir siendo elegido no puede ignorar esta impopularidad del impuesto.

El problema de suficiencia se agrava aún más porque la base del impuesto -el valor fiscal de los inmuebles- no se ajusta automáticamente a las variaciones reales del valor de los inmuebles, sino que requiere una decisión discrecional de la Administración. Esto hace que el impuesto y, especialmente sus aumentos, sean especialmente visibles para el contribuyente.

Finalmente está el principio F.5 de sencillez. Una vez que se tienen unos valores catastrales, el IBI es un impuesto sencillo de gestionar porque los inmuebles no se pueden ocultar ni trasladar a otros municipios. Las complicaciones, sin embargo, surgen a la hora de determinar los valores catastrales, ya que este es un proceso complicado y caro que puede exceder la capacidad de gestión de muchos municipios. De hecho en España esta valoración no la realizan los municipios, sino otros niveles de Gobierno. Más aún, la mayoría de los municipios ni siquiera se encargan de recaudar el impuesto sino que han cedido esta tarea a las Diputaciones o las CC.AA. Estos niveles de gobierno entonces recaudan el IBI y transfieren a cada municipio lo que se ha ingresado en su término municipal.

La conclusión es simple. El IBI es un impuesto probablemente poco distorsionario pero que debido a sus problemas de equidad es rechazado por los contribuyentes. Esto limita considerablemente su capacidad de generar ingresos suficientes a los Ayuntamientos. Como resultado de todo ello el IBI, si bien puede ser un instrumento fiscal secundario, nunca debería ser la base de la financiación municipal. De hecho, incluso en aquellos países en los que históricamente el impuesto sobre la propiedad ha jugado un papel clave como elemento de la financiación local, se está produciendo un declinar en su importancia.

II.1.5. Impuestos Indirectos

Con la excepción de algunos países como Estados Unidos o Austria, en la experiencia internacional comparada, los impuestos indirectos son un instrumento menor de financiación local. La razón habitual es, aparte de los problemas de gestión que pueden surgir en algunos casos (como por ejemplo, con el IVA), el temor a la exportación de impuestos (incumplimiento del principio E.2) y a la distorsión de los flujos comerciales entre municipios.

En algunos casos concretos, como por ejemplo municipios pequeños donde se ubiquen grandes centros comerciales, el fenómeno de la exportación de los impuestos indirectos puede dar lugar a ineficiencias. Sin embargo, en tanto se garantice una cierta uniformidad de tipos impositivos entre municipios, la magnitud de esta exportación sólo será importante para algunos municipios concretos que concentran una actividad comercial importante porque reciben un número considerable de visitantes (en relación a su población). Pero en estos casos -municipios turísticos, capitales de provincia o grandes centros urbanos- la exportación no es ineficiente porque buena parte de los servicios locales son consumidos por los no residentes. De no haber exportación, quienes tendrían que financiar estos bienes y servicios serían los residentes que, al no tomar en cuenta las preferencias de los no residentes, los infraproveerían. En estos contextos la imposición indirecta permitiría trasladar parte de la carga a los no residentes y de esta forma podría dar lugar a niveles eficientes de gasto.

En base a lo anterior un esquema adecuado para la financiación local sería establecer un *impuesto municipal sobre ventas en fase minorista*[22]. A fin de evitar que algunos municipios trataran de atraer el consumo de los no residentes para así favorecer la actividad económica en su municipio -lo que iría en contra de E.1- este impuesto debería tener un tipo mínimo obligatorio sobre el que, aquellos municipios que lo desearan, podrían establecer recargos, lo que permitiría alcan-

[22] Obsérvese que no se podría aplicar un esquema de participación en los impuestos indirectos recaudados por el Gobierno central porque no existen estadísticas que permitan determinar la base para distribuir esa participación el consumo realizado ***dentro*** de cada municipio.

zar S.4. De igual forma la base del impuesto se podría ajustar para excluir de la misma bienes, como por ejemplo algunos bienes duraderos, cuyo consumo por parte de los no residentes no está directamente relacionado con la utilización de bienes/servicios locales.

II.1.6. Tasas

Las tasas son, aproximadamente, impuestos basados en el principio del beneficio. Esto implica que, aproximadamente, cumplen los principios de eficiencia (E.1 y E.2). Igualmente cumplen el principio de sencillez (F.5). Por otro lado, las tasas no son redistributivas, pero sí cumplen la equidad horizontal y, en cualquier caso, como ya se ha señalado, la redistribución no debería ser competencia de los municipios.

El problema fundamental de las tasas es de suficiencia. Ciertamente las tasas pueden aportar fondos suficientes para cubrir aquellos servicios locales que son excluibles. Esto es, los bienes privados provistos por los municipios tales como, por ejemplo, la recogida de basuras. Si embargo, en el caso de la mayoría de los bienes/servicios ofrecidos por los municipios esta exclusión no es posible (o deseable) y por ello no se pueden utilizar tasas para financiarlos. En todo caso, la utilización a nivel municipal de un sistema de tasas tan amplio como sea posible es consistente con los criterios de optimalidad que cabe exigir a la financiación municipal.

II.1.7. Conclusión

El análisis económico sugiere que el sistema fiscal municipal debe ajustarse a unos principios de eficiencia, equidad, suficiencia y sencillez. El instrumento más adecuado para alcanzar estos objetivos es un impuesto lineal sobre la renta de carácter municipal. Este impuesto sería gestionado por el gobierno central que transferiría a cada municipio su parte. En presencia de transferencias igualadoras de la capacidad fiscal este impuesto lineal sería equivalente a un sistema de recargos en el IRPF.

Este impuesto sobre la renta se podría complementar con un impuesto municipal sobre ventas en fase minorista. Este impuesto establecería un tipo mínimo para todos los municipios y admitiría recargos municipales sobre este mínimo. La base de este impuesto se debería ajustar para evitar exportaciones de impuestos no justificadas.

En tercer lugar, los municipios deberían utilizar un esquema de tasas tan amplio como sea posible.

El impuesto sobre bienes inmuebles, por su parte, debería jugar un papel menor, si alguno, en la financiación municipal ya que presenta serios problemas de equidad, suficiencia, flexibilidad y es ampliamente rechazado por los contribuyentes. En cuanto al Impuesto de Actividades Económicas su papel, en todo caso, debería ser también secundario. El análisis realizado sugiere, además, que no sería conveniente ligar este impuesto a los beneficios derivados de las actividades económicas sino, en su caso, a los beneficios de la actividad pública que obtienen las empresas.

II.2. El papel de las transferencias en la financiación municipal

Para analizar el papel de las transferencias en la financiación municipal conviene distinguir entre *transferencias condicionales* e *incondicionales.*

II.2.1. Transferencias condicionales

Las *transferencias condicionales* son aquellas en las que el nivel de gobierno que concede el dinero (donante) limita el tipo de actividades en las que quien recibe el dinero (beneficiario) puede gastar los fondos transferidos. De esta forma, los fondos transferidos quedan afectos a usos específicos. Las transferencias condicionales son, por tanto, un instrumento mediante el cual el gobierno donante puede controlar la composición del gasto del gobierno beneficiario. Dado que la propia razón de ser de la descentralización radica en el supuesto de que los gobiernos locales gastan mejor, en

principio parece que las transferencias condicionales deberían jugar un papel menor en la financiación municipal.

La evidencia empírica internacional contradice de forma importante esta observación, y en general las transferencias condicionales son un elemento básico de financiación municipal (véase sección III). La justificación habitual de esta realidad –y por tanto de la existencia de transferencias condicionales– se puede abordar desde dos perspectivas: económica y política.

Desde una perspectiva económica habitualmente se ofrecen al menos tres razones que apoyan el uso de transferencias condicionales por parte de los niveles superiores de gobierno.

a) *La existencia de efectos externos.* Cuando un gasto municipal beneficia a los residentes en otros municipios se dice que produce un efecto externo. Ejemplos standard son el cuidado de las playas, determinadas carreteras, algunos servicios culturales, etc. Típicamente los Ayuntamientos, al no tomar en cuenta los beneficios a los no residentes, infraproveerán estos servicios. Las transferencias incondicionales pueden servir entonces para que estos servicios se provean a niveles adecuados.

b) *El deseo por parte del nivel superior de gobierno de garantizar a todos los ciudadanos un nivel mínimo (o standard) de bienes/servicios municipales.* El Gobierno central puede pensar que todos los ciudadanos, independientemente de donde vivan, deben disfrutar de un nivel mínimo de bienes/servicios tales como educación, servicios sociales, actividades culturales, etc. En este caso un sistema apropiado de transferencias condicionales permitirá alcanzar este objetivo. Este razonamiento sin embargo descansa en una actitud paternalista por parte del Gobierno central hacia los Ayuntamientos, lo que choca frontalmente con el presupuesto de que los municipios saben mejor cuánto en qué deben gastar.

c) *La voluntad por parte del Gobierno central de fomentar la provisión de bienes/servicios que únicamente favorecen a minorías.* En las democracias las decisiones de provisión las

adoptan gobiernos electos por mayoría. Existen sin embargo bienes que solo benefician a minorías sin capacidad de decidir el resultado de las votaciones (ej. residencias tercera edad, bibliotecas, etc.). En estos casos hay quien mantiene (Musgrave y Musgrave (1976), Dafflon (1977)) que el Gobierno central debería intervenir para fomentar la provisión de estos bienes mediante un sistema de transferencias condicionales. Este razonamiento, si bien atractivo a primera vista plantea algunas dudas. En primer lugar, presupone que un sistema de votación no va a respetar en absoluto a las minorías. En segundo lugar, no está claro por qué un Gobierno central elegido por votación mayoritaria va a respetar más a las minorías que un gobierno local, igualmente elegido por votación mayoritaria.

De las justificaciones anteriores para la existencia de transferencias condicionales, tanto b) como c) son cuando menos altamente discutibles. Por tanto la justificación económica más sólida para la existencia de transferencias condicionales es la a); la existencia de efectos externos.

Sin embargo en la práctica las transferencias condicionales juegan un papel mucho más importante que el que permitirían los efectos externos. De hecho, muchas de ellas tienen poco que ver con los efectos externos y están dirigidas a actividades como policía, educación o sanidad. Como señala Rosen (1987) la explicación de este fenómeno es en muchos casos más política que económica. Sencillamente, los gobiernos centrales no se fían de los gobiernos locales y prefieren controlar su gasto.

Esta postura, sin embargo, es poco defendible en un sistema democrático, donde son los votantes quienes deben decidir si los Ayuntamientos lo están haciendo bien o mal. Por ello, en el diseño de la financiación local es deseable evitar en la mayor medida posible las tentaciones paternalistas de control del gasto local.

II.2.2. Transferencias Incondicionales

Las *transferencias incondicionales* son aquellas en las que el beneficiario puede decidir libremente el uso de los fondos

recibidos. Las transferencias incondicionales se suelen clasificar según el objetivo que persigue el donante. Cuando el donante (típicamente el nivel superior de gobierno) trata simplemente de devolver a los beneficiarios (típicamente los gobiernos de nivel inferior) parte de lo que él ha obtenido en sus jurisdicciones se dice que existe una *participación en ingresos*. En este caso, la distribución de la transferencia entre los beneficiarios se realiza en función de dónde se han generado los ingresos del nivel superior de gobierno (criterio de territorialidad). Por otro lado, cuando el donante pretende igualar en algún sentido a los beneficiarios, a la *transferencia* se le denomina *perecuatoria*. Generalmente la participación en ingresos se considera como impuestos del nivel de gobierno que recibe las transferencias. Por ello, en esta sección nos ocuparemos de las transferencias perecuatorias.

Como ya se ha señalado, las transferencia perecuatorias son transferencias incondicionales que tratan de igualar la situación económica de los Ayuntamientos. El elemento crucial en el diseño de las transferencias perecuatorias es la fórmula que se va a utilizar para distribuir los fondos entre los Ayuntamientos. Como veremos los detalles concretos de las fórmulas dependen en buena medida de lo que se entienda por "igualar la situación económica". Sin embargo, el principio generalmente aceptado es que las asignaciones deben variar de forma inversa a la capacidad fiscal de los Ayuntamientos y de forma directa a las necesidades y, si acaso, al esfuerzo fiscal.

El diseño de un esquema de transferencias perecuatorias tiene dos elementos. Primero el de cuál debe ser el nivel global de los recursos destinados a la igualación entre municipios. Esto es, la dotación del fondo igualatorio. Segundo, el de cómo se debe distribuir este fondo entre los municipios.

A) Dotación de los fondos perecuatorios

La dotación de los fondos perecuatorios puede venir determinada por el propio objetivo que se trata de alcanzar con estos fondos. Así, por ejemplo, cuando, como en el caso de

las provincias de Canadá, el objetivo del fondo es garantizar los recursos necesarios para cubrir las necesidades estimadas, la dotación será endógena e igual a la suma de estas necesidades estimadas. Esta sin embargo no es la situación habitual. Como norma la dotación de los fondos es exógena y esta dotación determina la medida en que se pueden alcanzar los objetivos, y no a la inversa.

Cuando la dotación de los fondos es exógena y estos fondos juegan un papel sustantivo en el conjunto de los ingresos municipales, existen, en principio, dos propiedades que parece natural exigir al criterio de dotación.

1) ESTABILIDAD. Esto es, el fondo no debe sufrir cambios bruscos de dotación en años consecutivos.

2) AUTOMATISMO. Esto es, la dotación del fondo no debe depender de criterios discrecionales, y debe ser predecible con facilidad.

La propiedad de estabilidad se justifica por la limitada capacidad de buena parte de los Ayuntamientos de acceder a los mercados de crédito en condiciones favorables. Obviamente, si los Ayuntamientos crearan un organismo mediante el cual accedieran a los mercados de crédito de forma solidaria, la justificación de esta propiedad se debilitaría considerablemente. El automatismo, por su parte, se justifica por la necesidad de que los Ayuntamientos puedan prever con suficiente antelación la cuantía de sus recursos, así como por la conveniencia de independizar la financiación de los municipios de los criterios subjetivos de los gobiernos de nivel superior y, consecuentemente, de los avatares políticos.

En la práctica los fondos exógenos de perecuación suelen dotarse bien mediante decisiones discrecionales de los niveles superiores de gobierno, bien mediante participaciones fijas del conjunto de los municipios en determinadas figuras de los niveles superiores. El criterio discrecional cumple el principio de estabilidad, porque es improbable que las decisiones se alteren bruscamente entre años. Por contra no satisface el criterio de automatismo. Por ello cuando los fondos se dotan discrecionalmente sería sensato establecer unas tasas mínimas legales de crecimiento.

En la práctica, los criterios de dotación de los fondos perecuatorios varían considerablemente entre países. Canadá, por ejemplo, es el único que tiene una dotación endógena (variable) del fondo de perecuación entre provincias. La dotación del fondo es igual a la cantidad de las necesidades estimadas no cubiertas por los ingresos estimados. En Estados Unidos y Gran Bretaña la cuantía de los fondos la determinan discrecionalmente los niveles superiores de gobierno, en tanto en Francia el fondo se dota con una participación de los municipios en el IVA. Se establece, no obstante, la cualificación de que el fondo tiene que crecer cada año como mínimo a la misma tasa que las retribuciones a los funcionarios municipales.

En Alemania, el fondo se nutre de participaciones de los municipios en los impuestos de los estados y en el impuesto federal sobre la renta. El porcentaje de participación en los impuestos estatales varía entre estados. Finalmente, en España la participación de los municipios en los ingresos del Estado (básicamente un fondo igualatorio) se instrumenta a partir de una cantidad inicial que se actualiza cada año según los mismos criterios que la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado.

B) Distribución de los fondos entre los municipios

Las fórmulas de perecuación pueden ser de dos tipos. En primer lugar las *fórmulas* meramente *distributivas*, y en segundo las *fórmulas modelizadas*. Las fórmulas distributivas son aquellas que no tratan de satisfacer ningún objetivo explícito más allá de conseguir una distribución aceptable para las partes afectadas. Las fórmulas modelizadas son aquellas que se derivan analíticamente a partir de un objetivo explícito que se desea alcanzar.

Las fórmulas distributivas no se ajustan a objetivos concretos. Simplemente se escogen arbitrariamente una serie de indicadores –de necesidad, capacidad y/o esfuerzo– que se ponderan arbitrariamente para construir un índice. En estas fórmulas, típicamente, la participación de un municipio en el

fondo perecuatorio, Gj, se ajusta a un esquema del siguiente tipo:

$$Gj = A[a_1x_{1j} + a_2x_{2j} + ... + a_nx_{nj}]$$

donde $(x_{1j},x_{2j},...,x_{nj})$ son los valores en el municipio j de las variables indicadoras, $(a_1,a_2,...,a_n)$ son las ponderaciones arbitrarias asignadas a estos valores, y A es la cuantía del fondo. Habitualmente las variables $(x_1,x_2,...,x_n)$ están en términos relativos, y la suma de los coeficientes a_i es 1. Esto garantiza que la suma de transferencias es igual al fondo total disponible A. Esto es, que $\Sigma_j G_j = A$.

Un ejemplo standard de este tipo de fórmulas sería el de la distribución en España de la participación municipal en los impuestos del Estado, que se ajusta a la regla:[23]

$$G_j = A\,[\,0{,}7x_{1j} + 0{,}25x_{2j} + 0{,}05x_{3j}\,]$$

donde, x_{1j} = Población ajustada relativa[24]
x_{2j} = Esfuerzo Fiscal Relativo
x_{3j} = Número Relativo de Escuelas Municipales

Obsérvese que x_1 y x_3 son indicadores de necesidad.

El problema básico de las fórmulas distributivas es la determinación tanto de las variables a incluir como de las ponderaciones a atribuir a las diferentes variables. ¿Por qué el coeficiente de la población en la fórmula anterior es 0,7 y no 0,6? o, ¿por qué el número de escuelas y no la población escolar?

Obviamente estas preguntas carecen de respuesta porque las fórmulas distributivas no atienden a objetivos concretos. Tanto las variables como los coeficientes son compromisos en buena medida políticos que en un momento determinado han permitido satisfacer a las partes implicadas. Habitualmente, sin embargo, son compromisos poco estables y, típi-

---

[23] Esta fórmula no se aplica a Madrid y Barcelona que, por su carácter singular, tienen dotaciones especiales.

[24] La población se pondera de forma creciente según el tamaño de la misma. Así, por ejemplo, la población de los municipios de más de medio millón de habitantes se ajusta multiplicándola por un factor de 1,85.

camente, siempre hay opiniones a favor de cambiar la fórmula vigente.

Las fórmulas modelizadas, por su parte, se obtienen a partir de objetivos concretos. Su estructura analítica vendrá, por tanto, determinada por el objetivo que se asigne al fondo. El objetivo más simple que se puede asignar a un fondo perecuatorio es el de *igualar la capacidad fiscal* de todos los municipios. Esto es, diseñar el sistema de transferencias de tal forma que todos los municipios puedan obtener recaudaciones similares con tipos impositivos similares, y en consecuencia, prestar niveles de servicios similares. Básicamente, lo que hará un fondo igualador de la capacidad fiscal es eliminar las diferencias entre las bases imponibles municipales.

La formulación analítica de un fondo igualador de la capacidad fiscal es simple. Llamemos C_j a la capacidad fiscal del municipio j, S_j a la transferencia que se le concede y P_j a su población. Sea k una constante cualquiera. Con un fondo igualador de la capacidad fiscal las transferencias deberán ser tales que para todo j se cumpla que:

$$\frac{C_j}{P_j} + \frac{S_j}{P_j} = k \qquad (1)$$

Esto es que la cantidad de recursos *per capita* tras la transferencia sea la misma para todos los municipios. Obviamente, el nivel de ingresos *per capita* alcanzable (k) dependerá de la cuantía del fondo de transferencias y de la capacidad fiscal total.

Para ver esto, es suficiente multiplicar ambos lados de (1) por Pj y sumar sobre todas las j. Obtendremos entonces que:

$$\sum_j C_j + \sum_j S_j = k \sum_j P_j \qquad (2)$$

Ahora bien, ΣC_j = Capacidad fiscal total de los municipios, ΣS_j = Cuantía total de las subvenciones y ΣP_j = Población total.

Llamando C a la capacidad total, P a la población total, y A a la dotación total del fondo (Sj = A), la ecuación (2) implica que:

$$k = \frac{C}{P} + \frac{A}{P}$$

lo que sustituyendo en (1) y despejando S_i nos permite obtener que:

$$S_i = \frac{A}{P} P_i + \left(\frac{C}{P} - \frac{C_i}{P_i}\right) P_i$$

A fin de obtener una intuición más clara del significado de esta fórmula vamos a suponer que solo existe una figura impositiva municipal y que la capacidad se mide aplicando un tipo de referencia a la base imponible de este impuesto[25]. En este caso, $C_i = tB_i$ y $C = tB$ donde t es el tipo de referencia y B, Bj las bases de todos los municipios y del municipio j.

La fórmula (3) se convierte entonces en:

$$S_i = \frac{A}{P} P_i + t\left(\frac{B}{P} - \frac{B_i}{P_i}\right) P_i$$

Esta fórmula nos dice que una transferencia igualadora de la capacidad fiscal tiene dos componentes:

1°.- Reparte los recursos disponibles en base a la población. De esta forma cada municipio recibe $A(P_i/P)$.

2°.- A aquellos municipios cuya base *per capita* (B/P) es inferior a la media (B_i/P_i) les compensa por esta diferencia (al tipo de referencia), quitándoles el "exceso" a aquellos municipios cuya base *per capita* es superior a la media.

Una transferencia igualatoria de la capacidad fiscal, por tanto, reparte los recursos en proporción a la población com-

---

[25] Nada cambia en la interpretación cuando existen múltiples figuras impositivas municipales.

pensando, al mismo tiempo las diferencias de base imponible entre municipios.

Obsérvese que el primer elemento es un elemento de necesidad, y el segundo es un elemento de recursos.

La principal crítica que se puede realizar a los esquemas igualadores de la capacidad fiscal es que, implícitamente presuponen que las necesidades *per capita* son iguales entre todos los municipios y, en consecuencia, únicamente compensan las diferencias de recursos (capacidad fiscal). Cuando se considera que las necesidades entre municipios son diferentes, bien sea por déficit acumulados en el pasado o, simplemente, porque la estructura poblacional es diferente, un objetivo más sensato sería el de *igualar el déficit* de provisión *per capita*. Es decir, diseñar un sistema de transferencias tal que la cantidad de necesidades *per capita* no cubierta por unos niveles standard de imposición sea la misma en todos los municipios.

Si llamamos N_j a la necesidad del municipio j, formalmente este objetivo exigirá que para todo j se cumpla que:

$$N_j - (c_j + S_j) = k$$

Unas transformaciones algebraicas idénticas a las anteriores permiten comprobar que, en este caso,

$$S_j = \frac{A}{P} P_j + \left(\frac{N_j}{P_j} - \frac{N}{P} \right) P_j + \left(\frac{C}{P} - \frac{C_j}{P_j} \right) P_j$$

donde N es la necesidad global.

La diferencia con el caso anterior es que al ajuste por diferencias de capacidad fiscal (bases imponibles) se añade ahora un ajuste por necesidad. Aquellos municipios cuyas necesidades *per capita* (Nj/Pj) sean mayores que la media (N/P) recibirán mayores transferencias.

Una transferencia igualadora del déficit fiscal es, por tanto, equivalente a una distribución del fondo proporcional a la

población, ajustada por las deficiencias de recursos y los excesos de necesidades.

Merece la pena señalar que en algunos países la distribución del fondo se realiza en proporción a los déficit estimados. Esto es:

$$S_j = A\frac{N_j - C_j}{N + C} \qquad (5)$$

Unos cálculos simples permiten deducir que la fórmula (5) es equivalente a diseñar un sistema de transferencias que deje inalterados los déficit fiscales relativos. Es decir que si el ayuntamiento j tenía el doble de déficit que el i antes de la transferencia, tendrá el doble que i también después de la transferencia.

Formalmente, el objetivo implícito en (5) es que para todo j,

$$N_j - (C_j + S_j) = k(N_j - C_j)$$

Obviamente, la fórmula (5) da menores subvenciones que la (4) a los Ayuntamientos más deficitarios. En este sentido es menos progresiva que la fórmula (4). Por ello al objetivo implícito en (5) se le puede denominar *Reducción equiproporcional del déficit,* reservando para el implícito en (4) la denominación de *igualación absoluta del déficit.*

La elección entre (4) y (5) es una cuestión, en buena medida, de juicios de valor porque en última instancia se trata de determinar cuán redistributivo tiene que ser un sistema perecuatorio. No obstante, es claro que, desde una perspectiva de aceptabilidad por parte de los municipios, la reducción proporcional puede ser más tolerable que la igualación absoluta.

Las fórmulas (3), (4) y (5) no incluyen el esfuerzo fiscal de los municipios. Algunos autores, sin embargo, mantienen que las fórmulas perecuatorias deberían primar el esfuerzo fiscal porque de esta forma se "premia" a quien realiza mayores sacrificios y se incentiva a los Ayuntamientos a establecer impuestos más elevados.

Este argumento aunque atractivo a primera vista es de bastante dudosa validez por al menos dos razones:

1) Porque presupone que, en ausencia de premios al esfuerzo, los Ayuntamientos establecerán impuestos demasiado bajos. Sin embargo, las fórmulas (3), (4) y (5) no incluyen ningún incentivo de este tipo porque las transferencias son independientes de los tipos impositivos de un municipio concreto. De esta forma si un Ayuntamiento decide, por ejemplo, bajar los impuestos la transferencia no le compensará la pérdida de recaudación y se verá forzado a prestar menos servicios.

De hecho, las fórmulas (3), (4) y (5) estimulan a un Ayuntamiento a establecer unos impuestos por lo menos iguales a la media a riesgo de proveer menos servicios que los demás Ayuntamientos.

2) Si se prima el esfuerzo fiscal lo que se está haciendo es reducir el coste efectivo de los impuestos para los Ayuntamientos. De esta forma los Ayuntamientos tendrán incentivos a establecer impuestos más elevados y, en consecuencia, a realizar un gasto excesivo en relación al óptimo.

En cualquier caso, si se desea estimular el esfuerzo fiscal es fácil modificar las fórmulas (3), (4) y (5) para incluir esta variable. Para ello será suficiente sumar un término de ajuste por el esfuerzo en las fórmulas (3) y (4), y sumar un término de ajuste al numerador de (5).

La fórmula concreta del término de ajuste dependerá de la definición de esfuerzo utilizada porque a fin de que el montante total de las transferencias no cambie tras realizar el ajuste por esfuerzo, la suma del término de ajuste sobre todos los municipios debe ser cero.

Si, por ejemplo, la definición de esfuerzo fiscal utilizada es el cociente entre la recaudación realizada y la recaudación potencial, y esta se mide en base a los tipos medios, un término de ajuste plausible sería:

$$\lambda(E_j - 1)C_j = \lambda(R_j - C_j)$$

donde R_j es la recaudación del municipio j, y λ es cualquier constante entre 0 y λ. La variable λ nos mide la importancia asignada al esfuerzo.

Obsérvese que:

$$\sum_j \lambda (E_j - I) C_j = \lambda(\sum_j R_j - \sum_j C_j) = 0$$

ya que cuando la recaudación potencial se mide con referencia a los tipos medios $\Sigma R_j = \Sigma C_j$.

Una observación final es importante. En general las fórmulas (4) y (5) no van a poder incorporar en el elemento de necesidad las deficiencias de equipamientos acumuladas en el pasado por varias razones:

i) Habría que determinar cuáles son los equipamientos de referencia para poder medir los déficit.

ii) Dado el orden de magnitud del coste de los equipamientos en relación a los restantes gastos municipales, estos costes dominarían totalmente el elemento de necesidad. De esta forma, las necesidades relativas de dos municipios serían básicamente iguales a sus déficit de equipamiento relativos.

iii) Un equipamiento es generalmente un gasto plurianual (básicamente una variable stock) en tanto la mayoría de los restantes gastos municipales son anuales (flujo). Obviamente no se puede sumar riqueza (stocks) con renta (flujos).

Por ello, en caso de utilizar fórmulas modelizadas será conveniente dotar un fondo condicional destinado a reducir las diferencias en equipamientos.

C) La elección de la fórmula perecuatoria

La primera elección que se debe realizar al diseñar una fórmula perecuatoria es entre una fórmula distributiva y una fórmula modelizada.

Al tomar esta decisión se debe tener en cuenta que las fórmulas distributivas tienen ante todo un diseño ad hoc. No hay ningún criterio para determinar qué variables deben incluirse o excluirse y mucho menos para determinar qué peso debe asignarse a cada variable. En realidad las fórmulas distributivas solo pueden ser el resultado de compromisos de intereses en los que lo que importa es cuánto recibe cada uno al final y no cómo se llega a esa distribución.

Por ello desde una perspectiva económica son claramente preferibles las fórmulas modelizadas. De entre ellas, la elección de objetivos es una cuestión subjetiva en la que al final el elemento decisorio clave es cuán redistributivo va a ser el sistema de transferencias diseñado.

No obstante, en la medida en que se considere que la necesidad es medible, igualar la capacidad fiscal en un mundo de necesidades desiguales parece un tanto limitativo. Esto sugiere que sería más razonable igualar el déficit. De las dos alternativas propuestas la más avanzada es la que iguala el déficit absoluto, pero quizá la más aceptable –para los municipios más ricos– es la que iguala proporcionalmente el déficit.

En cualquiera de los casos, no parecen existir razones de peso para realizar ajustes por el esfuerzo fiscal, si bien incluirlo en la fórmula de perecuación es un ejercicio inmediato.

En el ámbito internacional existe una disparidad considerable de criterios a la hora de distribuir los fondos perecuatorios. Así, por ejemplo, Estados Unidos, Francia y España, utilizan fórmulas distributivas, en tanto Gran Bretaña, Alemania Canadá y Australia emplean fórmulas modelizadas.

II.3. Un modelo de financiación municipal mediante transferencias

Al diseñar un sistema de transferencias, la primera elección que se debe realizar es entre transferencias condicionales e incondicionales. El supuesto de que los gobiernos locales saben mejor que el gobierno central en qué hay que gastar

sugiere que, en principio, las incondicionales deben jugar un papel predominante. Esto no significa sin embargo que las condicionales no tengan ningún papel que jugar porque aparte de ayudar a implementar determinadas políticas del Gobierno de nivel superior en algunas áreas pueden ser un complemento eficaz de las incondicionales.

Por lo que se refiere a las transferencias incondicionales, la primera cuestión que hay que resolver es cómo dotar el fondo a partir del cual se van a repartir estas transferencias. Si bien es difícil responder a esta cuestión en abstracto, sí se puede señalar que a fin de garantizar el automatismo del fondo, parece sensato que se dote por medio de un porcentaje fijo de algunos ingresos del Gobierno central. A fin de garantizar la estabilidad del fondo a lo largo del tiempo sería conveniente escoger el conjunto de ingresos que sirven de base para dotar el fondo de tal forma que no experimente variaciones bruscas en el tiempo. En cualquier caso, se deberían establecer unos topes mínimos a la variación del fondo. Dado sin embargo que, en general, no cabe esperar que la variación (endógena) del fondo se ajuste a la variación de los deseos de gasto que los municipios, convendría crear un organismo que gestionara de forma conjunta las necesidades crediticias de los municipios. Así se garantizaría el acceso de los municipios a los mercados financieros en condiciones más favorables.

En cuanto a la distribución del fondo, existen bastantes alternativas. De entre ellas la más razonable es la de establecer primero el objetivo que se quiere alcanzar con la distribución del fondo, y a continuación calcular la fórmula distributiva consistente con el objetivo.

Obviamente, la elección de objetivos es una cuestión eminentemente subjetiva. No obstante, un objetivo teóricamente atractivo y políticamente aceptable es el de la reducción equiproporcional de los déficit de provisión municipales. Para conseguirlo será suficiente repartir el fondo disponible en proporción al déficit de cada Ayuntamiento. Este criterio, de hecho, es el que se sigue en la distribución de los fondos municipales en Gran Bretaña.

Algunos autores sugieren que las transferencias a los municipios deben primar el esfuerzo fiscal. Dejando al margen la práctica imposibilidad de medir este concepto de forma satisfactoria, esta sugerencia no parece tener bases demasiado sólidas. Por un lado con la fórmula de distribución propuesta los Ayuntamientos no tienen ningún incentivo a poner los tipos "demasiado" bajos porque lo que cada uno recibe es independiente de sus tipos impositivos (sólo depende de los tipos medios). Por otro lado incentivar el esfuerzo fiscal es incentivar a los Ayuntamientos a poner tipos impositivos "demasiado" elevados y a expandir su gasto.

A pesar de la importancia que deben tener las transferencia incondicionales en la financiación municipal, las transferencias condicionales también tienen un papel que jugar.

En primer lugar las transferencias condicionales deben utilizarse para estimular aquellos gastos municipales que, en base a sus propios objetivos el Gobierno central considere insuficientes. Típicamente este sería el caso de los gastos que benefician en buena medida a los no residentes en el municipio donde se realiza el gasto.

En segundo lugar, las transferencias condicionales pueden servir para ayudar a reducir las diferencias de equipamientos entre municipios. Como ya se ha señalado, la medición de las necesidades difícilmente podría incluir las diferencias de equipamiento. Por ello un fondo de inversión condicional que se distribuya con los criterios apropiados podría ayudar a reducir estas diferencias.

III. FINANCIACION MUNICIPAL COMPARADA

Una vez hemos analizado cómo deberían financiarse los municipios según la teoría, la siguiente cuestión natural es determinar cómo se financian, de hecho, en la práctica.

III.1. Estructura de los Ingresos

Un primer principio básico de financiación municipal es que los municipios deben tener capacidad fiscal suficiente y que,

consecuentemente, las transferencias no deben ser un instrumento esencial en la financiación municipal. El Cuadro I trata de determinar hasta qué punto este principio se cumple en la práctica utilizando como referencia un grupo de países de la OCDE.

Cuadro I

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LOCALES EN LA OCDE

(diversos años)

	Impuestos	Tasas y Otros Ingresos	Ingresos Patrimoniales y de Capital	Subvenciones
Alemania(89)	35,18	34,69	2,78	27,35
Australia(88)	41,74	25,04	13,75	19,46
Austria(89)	53,54	26,61	2,66	17,18
Canadá(89)	39,36	12,31	2,56	45,76
Francia(89)	43,62	18,84	2,45	35,09
Reino Unido(88)	32,72	6,89	16,69	43,70
Italia(89)	10,21	6,95	3,3	79,55
Suecia(88)	63,24	9,43	6,86	20,47
Suiza(84)	52,73	24,84	6,38	16,05
EE.UU.(88)	40,41	12,06	10,78	36,75
España*(89)	26,61	21,27	5,06	47,06

Incluye Diputaciones y Ayuntamientos.
El número entre paréntesis detrás de cada país señala el año al que se refieren los datos.
Fuente: Bosch y Castells (1992).

Este cuadro permite extraer los siguientes rasgos de la financiación municipal:

a) En muchos países las transferencias juegan un papel en la financiación local mucho más importante de lo que el análisis económico sugiere deberían tener. El caso extremo es el de Italia donde suponen casi el 80% de los ingresos locales. Las excepciones son Australia, Austria, Suiza y Suecia donde las subvenciones apenas llegan al 20% de los ingresos locales.

b) España se encuentra entre los países de mayor dependencia de las transferencias. Representan en torno al 45% de los ingresos a un nivel similar al de Canadá y el Reino Unido, pero claramente superior al de otros países como Alemania, Francia o Estados Unidos.

c) Exceptuando a Italia, España es, con bastante diferencia, el país donde los impuestos suponen un porcentaje menor de los ingresos locales.

d) España es el país, junto con Alemania, donde las tasas juegan un papel más importante en relación a los impuestos. En el otro extremo, Suecia y Canadá son quienes dependen menos de las tasas (en relación a los impuestos).

En conclusión, por tanto, en relación a otros países los gobiernos locales en España se caracterizan por una capacidad fiscal bastante más baja, una dependencia relativa de las tasas mucho mayor y una financiación mediante transferencias elevada.

III.2. Impuestos Municipales

Como ya hemos visto en la sección II, no todos los impuestos confieren la misma capacidad fiscal a los municipios. Por ello, una cuestión especialmente importante a la hora de analizar la capacidad fiscal municipal es la de qué figuras tributarias tienen asignadas en los diferentes países.

Un rasgo importante de la financiación impositiva de los municipios en el ámbito de la OCDE es que en la mayoría de los países existe una figura dominante. Esto es, un sólo impuesto aporta la parte esencial de los ingresos fiscales. Bajo este hecho, el Cuadro 2 recoge cuál es el impuesto dominante en los diferentes países de la OCDE, así como la aportación de este impuesto al total de los ingresos impositivos municipales. Junto a cada impuesto se incluye también el número de países que lo utilizan en el ámbito de la OCDE.

El cuadro 2 permite analizar la importancia de los diferentes impuestos en la financiación municipal.

a) El *IRPF* se utiliza en la financiación municipal en 13 países de los 24 de la OCDE. En los países de tradición hacendística nórdica –que son precisamente donde los municipios tienen un peso económico más importante– es el impuesto dominante y supone más del 90% de los impuestos municipales. En Alemania y Austria también juega un papel dominante, aunque las fuentes de ingresos impositivos están algo más diversificadas.

b) El *Impuesto de Sociedades* se utiliza en 12 países. Exceptuando a Luxemburgo –que en cualquier caso es un país con características económicas muy singulares– generalmente tiene, sin embargo, un papel menor en la financiación municipal.

c) El *IBI* es el impuesto municipal por excelencia y se emplea en 20 países. Sin embargo, es sólo en los países de tradición anglosajona donde el IBI es un instrumento esencial en la financiación municipal. De hecho, incluso en muchos de estos países la importancia del IBI ha comenzado a declinar debido a los problemas de suficiencia, equidad y flexibilidad a los que se enfrenta este impuesto. En el Reino Unido, por ejemplo, el IBI ha sido sustituido por el council tax[26] que, aunque también contiene un elemento de propiedad, es sustancialmente diferente al IBI.[27]

En España el IBI es también el principal impuesto de los municipios aunque, debido a una diversificación de ingresos algo mayor que en los países anglosajones, su importancia relativa es menor.

d) Los *impuestos sobre el consumo* aunque se utilizan en 22 países, en la mayoría de los casos juegan un papel menor en la financiación municipal. Sólo en Austria (junto con el

[26] Entre 1990 y 1992 hubo un intermedio en el que se estableció el poll tax que, debido al rechazo total por parte de los contribuyentes fue sustituido por el council tax.

[27] Sobre el council tax se puede consultar Pedraja (1992).

Cuadro 2

IMPOSICION MUNICIPAL EN LA OCDE. IMPUESTO PRINCIPAL EN CADA PAIS (1986)

PAIS	% ingresos impositivos
IRPF(13 países)	
Alemania	66,5
Austria	34,7
Suiza	75,6
Bélgica	66,2
Dinamarca	90,3
Finlandia	90,5
Noruega	82,9
Suecia	99,7
IS(12 países)	
Luxemburgo	46,9
IBI (20 países)	
Australia	96,1
Canadá	79,9
Estados Unidos	74,0
Irlanda	100,0
Holanda	74,3
Nueva Zelanda	93,0
Reino Unido*	100,0
España	41,1
Impuestos sobre salarios (3 países)	
Grecia	73,4
Impuestos sobre el Consumo (22 países)	
Austria	34,5
España	38,6
Turquía	36,9
Otros (14 países)**	
Francia	39,4
Portugal	56,7

* El IBI ha sido sustituido en 1992 por el Council Tax que tiene también un elemento de impuesto sobre la propiedad

** Incluye un impuesto sobre la riqueza en Portugal e impuestos residuales en Francia

Fuente: Elaboración a partir de Owens (1992)

IRPF), España (junto con el IBI) y Turquía representan una parte significativa de los ingresos municipales.

e) Aparte de los impuestos anteriores, hay países que cuentan con instrumentos de financiación municipal singulares en el conjunto de la OCDE. Así, por ejemplo, en Grecia la fuente fiscal fundamental a nivel municipal es un *impuesto sobre los salarios,* en tanto en Portugal es un *impuesto sobre la riqueza.* En Francia, por su parte, la fuente dominante es una versión del *IAE* (a la que se denomina *Taxe Professionelle*).

Simplificando entonces, podíamos decir que existen dos modelos básicos de financiación municipal en el ámbito de la OCDE. El nórdico, basado en el impuesto sobre la renta y el anglosajón, basado en el impuesto sobre la propiedad. España, sin pertenecer estrictamente a ninguno de los dos modelos, se encuentra en una posición más próxima al segundo.

IV. FINANCIACION MUNICIPAL EN ESPAÑA

IV.1. Estructura de los Ingresos

El Cuadro 3 resume la financiación de los municipios en España en el año 1990. Este cuadro pone de manifiesto un primer conjunto de problemas que afectan a la financiación municipal:

a) Dependencia excesiva de las transferencias. Al igual que, como ya hemos visto ocurre también en otros países, en España la financiación municipal depende crucialmente de las subvenciones. Esto, sin embargo, limita la capacidad de gasto de los municipios y va en contra de su justificación económica. Más aún, dado que una parte sustancial del gasto no se financia con impuestos, se produce un fenómeno de ilusión fiscal que estimula crecimientos excesivos del gasto municipal.

b) Fuentes Impositivas insuficientes. En España la financiación municipal se apoya fundamentalmente en tres impuestos: el IBI, el IAE (que subsume a la licencia fiscal, el impuesto de

Cuadro 3

COMPOSICION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES (1990)

Impuestos	**33,7**
Impuestos s/Bienes Inmuebles	13,7
Licencias Fiscales	5,5
Radicación	1,8
s/vehículos	4,7
Otros	8,1
Tasas y otros ingresos	**19,5**
s/Basuras	2,5
s/alcantarillado	1,0
Licencias de obras	1,7
Abastecimiento de agua	2,7
Ingresos Patrimoniales y de Capital	**5,2**
Subvenciones	**41,7**
Estado	26,8
CC.AA.	6,4
Diputaciones	6,5
Otros	2,0

Fuente: Bosch y Castells (1992).

impuesto de radicación y algunos menores en el apartado otros en el cuadro 3) y el impuesto de circulación de vehículos. Como ya hemos visto el IBI es un impuesto poco flexible[28], ampliamente rechazado por los contribuyentes debido a su inequidad lo que, en última instancia condiciona su suficiencia. El IAE y el impuesto de circulación comparten el problema de falta de flexibilidad que, en el caso del IAE se agrava con la percepción de inequidad por parte de algunos contribuyentes.[29] Por ello, estos impuestos tampoco garantizan la suficiencia.

[28] Recuérdese que esto significa que la base del impuesto no se ajusta automáticamente a los cambios de renta, de tal forma que es necesario que periódicamente la Administración actualice la base discrecionalmente.

[29] La instauración del IAE en 1991 dio lugar a un aumento de los impuestos a los que sustituía y fue origen de quejas importantes por parte de los comerciantes.

Las implicaciones de estas limitaciones quedan reflejadas en el cuadro 4. A lo largo del periodo 1984-1991, tanto los ingresos como los gastos del Estado han aumentado a una tasa considerable. Sin embargo, el elemento fundamental de las transferencias a los municipios, la participación en los ingresos del Estado, ha crecido a una tasa bastante más reducida.

En este contexto, caracterizado por una expansión del sector público, si los ayuntamientos no deseaban perder importancia relativa en el conjunto del sector público y hacer frente a unas demandas crecientes de sus ciudadanos, deberían haber aumentado sus ingresos fiscales. Sin embargo, la escasa flexibilidad de los mismos no ha sido capaz de generar los recursos adicionales necesarios. Esto, en última instancia, ha conducido a un endeudamiento municipal creciente que, en el periodo considerado, se ha más que triplicado.

Cuadro 4

EVOLUCION COMPARATIVA DE ALGUNOS INDICADORES MUNICIPALES

	1984	1991
Impuestos Estado(1)	100	296
Gasto Estado	100	249
PIE(2)	100	205
Endeudamiento Municipal	100	361

(1) Incluye Capítulos I y II.
(2) Participación municipal en los Ingresos del Estado.
Elaboración a partir de Suárez Pandiello (1992) y Estévez (1992)

IV.2. El Sistema de Transferencias Igualatorias[30]

Como hemos visto uno de los elementos más importantes en el conjunto de los ingresos municipales son las transfe-

[30] Esta sección analiza el caso de los municipios de Territorio Común. En los Territorios Forales (Alava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra) se aplican reglas diferentes determinadas por las Diputaciones correspondientes.

rencias. Dentro de éstas las más importantes son las que se derivan de la participación de los municipios en los ingresos del Estado. Estas transferencias se distribuyen según una cierta definición de necesidad y tienen, por tanto, un objetivo igualatorio.

A) Dotación del fondo de transferencias

El fondo perecuatorio vigente en España, la PIE de los municipios, se dota actualizando cada año según unos determinados índices la cantidad acordada para un año base. El año base es 1989, y la cantidad acordada es de 433 mil millones de pts.[31] El índice de anual actualización es igual a la tasa de crecimiento de los llamados Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE) del Estado. No obstante, se establecen unas cotas máximas y mínimas a la tasa de crecimiento del fondo de transferencias. Si los ITAE crecen por encima del PIB, la tasa que prevalecerá será la del crecimiento del PIB. Por otro lado, en ningún caso la dotación puede aumentar por debajo de la tasa de crecimiento de los denominados Gastos Equivalentes del Estado (GEE). Hasta el momento se ha verificado que ITAE>GEE>PIB, con lo que la tasa que se ha aplicado ha sido la de los GEE.

Este mecanismo de dotar y actualizar el fondo perecuatorio presenta al menos dos tipos de problemas:

a) Primero, que a juicio de muchos el punto de partida, la dotación base, es excesivamente baja en relación a las necesidades de los municipios.[32]

b) Segundo, la elección del índice de actualización. Por un lado, un esquema real de participación en los ingresos fiscales conllevaría establecer este índice igual a la variación de los ITAE, en su caso con una cota inferior de variación para evitar que la política fiscal del Estado pueda poner en una situación financiera complicada a los municipios. La única justificación para establecer una cota superior igual a la tasa

[31] Esta cantidad es igual a lo que se destinó en 1988 a la financiación municipal aumentado en un 25 %.
[32] Véase, por ejemplo, Suárez Pandiello (1992).

de variación del PIB (que de hecho puede ser incluso negativa) radica en no permitir que los Ayuntamientos aumenten su peso porcentual en relación al PIB. Pero, aparte del hecho de que los Ayuntamientos en España tienen un peso relativo al PIB bajo en relación al de otros países, la justificación económica de este objetivo dista mucho de estar clara. Máxime cuando, si los ITAE crecen por encima del PIB, es probable que los restantes niveles de gobierno estén aumentando su tamaño en relación al PIB.

De igual forma, el límite inferior, el GEE, presenta problemas de interpretación. Después de todo, ¿en qué medida puede considerarse que el Estado realiza gastos similares a los de los Ayuntamientos?

B) Distribución del fondo de transferencias

Como ya se ha señalado en la sección II.2., el fondo de transferencias igualatorias se distribuye e España según la fórmula:

$$Gj = A[0{,}7x_{1j} + 0{,}25x_{2j} + 0{,}05x_{3j}]$$

donde,

x_{1j} = Población ajustada relativa[33]
x_{2j} = Esfuerzo Fiscal Relativo
x_{3j} = Número Relativo de Escuelas Municipales

con

$$X_{2j} = \left[0{,}8 \frac{R_j}{\bar{R}_j} + 0{,}2 \frac{IRPF_j\ B_j}{IRPF_m\ B_m} \right] P_j$$

[33] La población se pondera de forma creciente según el tamaño de la misma. Así, por ejemplo, la población de los municipios de más de medio millón de habitantes se ajusta multiplicándola por un factor de 1,85.

donde:

R_j = Recaudación en municipio j por los impuestos más importantes (IBI, IAE, Vehículos, etc)
$\bar{R}_j$ = Recaudación que se hubiera tenido en j por los conceptos anteriores de haberse aplicado los tipos máximos permitidos.
$IRPF_j$ = Tipo medio del IRPF en j
B_j = Base *per capita* del IBI en j
$IRPF_m$ = Tipo medio del IRPF en Territorio Común
B_m = Base *per capita* del IBI en Territorio Común
P_j = Población relativa para ajustar

Madrid y Barcelona quedan, sin embargo, excluidas de esta fórmula y reciben dotaciones específicas.

La fórmula de distribución de los fondos incluye dos indicadores de necesidad, x_1 y x_3, y un indicador de esfuerzo fiscal, x_2. Por ello, en lo esencial el objetivo subyacente a esta fórmula es distribuir los fondos en proporción a la necesidad y al esfuerzo fiscal. En realidad, sin embargo, esta fórmula es cuestionable en muchos aspectos:

a) Los indicadores de necesidad y las ponderaciones escogidas son arbitrarias y no se derivan de ningún estudio previo de los determinantes de necesidad. O, por ponerlo de otra forma, es fácil pensar en indicadores de necesidad que no están incluidos en la fórmula y se carece de ninguna base –excepto probablemente que produce un resultado aceptable para las partes afectadas– que justifique las ponderaciones adoptadas (véase sección II.2).

b) La razón por la que el caso de Madrid y Barcelona debe tratarse separadamente del resto (y por ello se les excluye de la fórmula) pero, al mismo tiempo, se puede tratar conjuntamente (con la misma fórmula) a, digamos, Sevilla y un municipio de 1000 habitantes es cuando menos oscura desde el punto de vista económico.

c) La fórmula al ser distributiva y no modelizada carece de un objetivo bien definido (véase sección II.2)

d) La fórmula, en tanto intenta compensar las diferencias de necesidad, no introduce ningún elemento para compensar, siquiera parcialmente, las diferencias de capacidad. Algo que, por otro lado, está en la base de las fórmulas igualatorias aplicadas en la mayoría de los países.

e) Como ya se ha señalado en la sección II.2 no existen razones que justifiquen incluir el esfuerzo fiscal como variable distributiva, máxime cuando esto puede estimular niveles ineficientemente elevados de gasto e impuestos.

f) La fórmula para medir el esfuerzo fiscal adolece de problemas, especialmente en su segundo componente. Como señala Suárez Pandiello[34] existen al menos dos tipos de problemas. Primero, los elementos de este segundo componente (tipo medio del IRPF y base del IBI) están fuera del control de los municipios ya que son responsabilidad del Gobierno central. Parece extraño entonces primar o penalizar a un municipio en función, no de lo que hace él, sino de lo que hace el Gobierno central en dicho municipio. Segundo, esta formulación del esfuerzo prima a los municipios más ricos ya que debido a la progresividad del IRPF tendrán tipos medios superiores al conjunto del país y, además, generalmente sus valores catastrales serán más elevados.

V. UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACION DE LOS MUNICIPIOS

El problema fundamental de los municipios españoles es una insuficiencia financiera derivada de un sistema fiscal poco flexible y marcadamente insuficiente y de un sistema de transferencias igualatorias muy limitado en su cuantía y con problemas en el diseño de los criterios de distribución. La cuestión entonces es: A la vista de los principios del análisis económico y la experiencia internacional, ¿qué tipos de reformas se podrían introducir para corregir estos problemas?

Para responder a esta cuestión lo primero que hay que señalar es que ningún sistema admite reformas radicales en el

[34] Suárez Pandiello (1990) y (1992).

corto plazo que, además, en algunos casos pueden requerir alterar el marco legal vigente. Por ello, las medidas que se sugieren deben interpretarse en un marco de acción a medio plazo en el que, eso sí, algunas medidas admitirían una implantación más rápida.

Con esta cualificación en mente, algunas medidas que permitirían avanzar en el diseño de un sistema estable de financiación de los municipios que resolvieran su precariedad financiera serían las siguientes:

V.1. Sistema fiscal municipal

1. Introducir el IRPF como instrumento de financiación municipal. Esto se podría hacer, bien por la vía del recargo, o estableciendo un impuesto proporcional de carácter municipal.

2. Reducir paulatinamente la importancia del IBI y el IAE como instrumentos de financiación municipal. En todo caso, de revisar el IAE, no se debería ligar su cuota a los beneficios empresariales sino, en su caso, a una estimación de los beneficios de la actuación municipal que obtiene cada actividad económica.

3. Introducir un impuesto municipal sobre el consumo. Idealmente esto se podría hacer mediante un impuesto sobre ventas en fase minorista, tomando las cautelas necesarias para evitar exportaciones de impuestos no deseables. Alternativamente, se pueden buscar diferentes mecanismos equivalentes relacionados con el IVA en fase minorista.

Las medidas 1 y 2 acercarían el modelo de financiación municipal español al de los países nórdicos y lo alejarían del modelo anglosajón. La medida 3 sería un instrumento complementario que, además de permitir corregir las divergencias entre población residente y población que usa los servicios municipales, diversificaría los ingresos municipales y podría reducir la presión sobre el IRPF.

En todo caso, si no se desea aumentar demasiado la presión fiscal sobre los contribuyentes la medida 1 se podría acom-

pañar de una reducción de la escala del IRPF (y del fondo de participación de los municipios en los ingresos del Estado).

V.2. Sistema de transferencias

1. Se debería delimitar un objetivo bien definido para el sistema de transferencias igualatorias. El objetivo concreto es una cuestión de elección subjetiva, pero algunos que se utilizan en otros países incluyen eliminar las diferencias de capacidad fiscal (para tipos standard), eliminar las diferencias de necesidad, igualar los déficit *per capita* (para tipos standard), etc. Un objetivo razonable económicamente y aceptable políticamente sería el de reducir equiproporcionalmente los déficit de todos los municipios.

2. Sería conveniente igualar las diferencias de capacidad fiscal (para tipos standard).

3. Se debería mejorar el criterio actual de necesidad utilizado en la distribución de fondos. Para ello sería necesario incluir determinantes adicionales a la necesidad municipal ya que en la actualidad sólo se incluye el coste de congestión (representado por un factor creciente de ponderación de la población) y el gasto en mantenimiento de escuelas municipales.

Bajo ciertas condiciones, incluir factores adicionales puede acabar implicando una necesidad *per capita* igual en todos los municipios.

4. El índice de actualización del fondo igualatorio debería ser igual a los ingresos fiscales (ajustados en su caso) del Estado. A fin de aislar los ingresos municipales de la política fiscal del Estado se debería establecer una tasa mínima de crecimiento (probablemente la del PIB).

5. Sería conveniente eliminar el esfuerzo fiscal de la fórmula distributiva. En todo caso, de mantenerse, sería deseable cambiar su definición.

V.3 Otras medidas

1. Se podría crear un fondo de transferencias condicionales destinado a inversiones de capital.

2. Convendría intentar abaratar el acceso de los municipios a los mercados de capitales. Para ello, se podría estimular el acceso conjunto y solidario de los municipios a los mercados de capitales con, quizá, la garantía, bajo ciertas condiciones, del Estado.

3. Se debe aplicar un esquema de tasas tan amplio como sea posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M., y Zubiri, I. (1994): "Teoría de la Hacienda Pública"; 2ª edición; Ed. Ariel; Barcelona.

Atkinson, A., y Stiglitz, J. (1980): "Lectures on Public Economics"; Mc Graw-Hill, New York. (Versión castellana a cargo de F. Dominguez del Brio, (1988): "Lecciones sobre Economía Pública"; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Bosch, N., y Castells, A. (1992): "La Financiación Municipal: Situación Actual y Perspectivas"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 8; págs. 75-88.

Dafflon, B. (1977): "Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzeland"; Paul Haupt; Berna.

Estevez, E. (1992): "El Endeudamiento de las Corporaciones Locales: Perfil Histórico y Tendencias en Curso; *Presupuesto y Gasto Público*; nº 8; pags. 107-136.

Muñoz, C., y Zubiri, I. (1990): "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles como Base de la Financiación Local"; *De Economía Pública*; nº 6; págs. 87-114.

Musgrave, R., y Musgrave, P. (1976): "Public Finance in Theory and Practice". Mc Graw Hill.

Owens, J. (1992): "Financing Local Government: An International Perspective with Particular Reference to Local Taxation". En *Local Government Economics in Theory and Practice*; King, D. (ed); Routledge, Londres.

Pedraja, F. (1992): "Una Primera Valoración del 'Council Tax', el Futuro impuesto de la Hacienda Local de Gran Bretaña; *Presupuesto y Gasto Público*; nº 8; págs. 197-206.

Rosen, H. (1985b): "Public Finance"; Irwin, Homewood, Illinois. (Versión castellana de I. Zubiri y A. de Lecea (1987): "Manual de Hacienda Pública"; Ariel, Barcelona.

Suárez Pandiello, J. (1990): "Las Haciendas Locales a la Luz de la Experiencia Internacional"; *De Economía Pública*; nº 2; págs. 103-128.

Suárez Pandiello, J. (1992): "Diez Años de Transferencias para Financiar a los Municipios"; *Presupuesto y Gasto Público*; nº 8; págs. 89-100.

Tiebout, Ch. (1956): "A Pure Theory of Local Public Expenditures"; *Journal of Political Economy*; nº 64; págs. 416-424.

Zubiri, I. (1987): "Sobre la Distribución de Recursos en un Sistema Federal"; *Papeles de Economía Española*, 30/31; págs. 426-437.

Zubiri, I. (1988): "Sobre la Asignación de Gastos en un Sistema Federal". *De Economía Pública*; nº 1: págs. 67-79.

Zubiri, I. (1990): "Financiación Municipal Mediante Transferencias (con una Aplicación al Caso del País Vasco)"; mimeo.

ALGUNOS COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO

LA INTERVENCION PUBLICA EN EDUCACION: LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA

*Mª Jesús San Segundo Gómez de Cadiñanos**
Universidad Carlos III de Madrid

I. INTRODUCCION

La intervención pública en el sector educativo goza de una larga tradición histórica, y adopta formas muy variadas. Algunas intervenciones, como la existencia de una educación básica obligatoria para toda la población, no son apenas controvertidas. Sin embargo, existen aspectos de la política educativa que suscitan gran debate en todos los países; por ejemplo, la financiación de los centros privados de enseñanza.

En este texto se describe la intervención pública en la educación en España, y se compara con la que se produce en otros países de la OCDE. En primer lugar se evalúa la importancia de la intervención pública de manera cuantitativa (gasto público) y cualitativa (formas de intervención). En segundo lugar se discute en detalle la financiación de la enseñanza obligatoria y las posibilidades de elección de centro, poniendo énfasis en las diferencias existentes entre el sistema norteamericano-inglés y el modelo continental europeo. Se describen las propuestas teóricas y los experimentos con cheques escolares que se han llevado a cabo en Estados Unidos y el Reino Unido; países que no ofrecen fondos públicos a los centros privados y en los que los alumnos son habitualmente asignados al centro público más próximo a su domicilio. A continuación se comentan las reformas recientes en la política de elección de centro en estos países. Como modelo alternativo de financiación de

* En el estudio de los problemas de financiación de la enseñanza me he beneficiado de discusiones con Carlos Newland, Jesús Molina y Javier Díaz Malledo. Cualquier error existente en el texto es responsabilidad mía.

la enseñanza obligatoria se presenta el sistema español en el que los fondos siguen a los alumnos a los centros públicos o privados de su elección, como en Bélgica, Holanda, Francia o Suecia.

II. INTERVENCION PUBLICA EN EDUCACION

II.1. Gasto público

Una primera idea acerca de la importancia de la intervención pública en educación viene recogida en los datos del Cuadro 1.

Cuadro 1

GASTO PUBLICO EN EDUCACION EN RELACION AL PIB

	1970	1975	1980	1985	1991
Japón	5,0	5,3	5,9	4,7	3,7
Alemania	4,2	5,2	4,6	4,1	4,0
ESPAÑA	1,7	1,8	2,5	3,7	4,5
Australia	4,6	6,2	5,6	5,4	4,7
R. Unido	6,2	6,8	5,7	4,9	5,3
Bélgica	5,7	5,9	5,7	5,6	5,4
Francia	5,5	5,6	5,1	5,7	5,4
Portugal	1,8	3,3	3,7	4,0	5,5
Irlanda	6,2	6,5	6,4	6,0	5,5
E.Unidos	6,0	5,7	4,9	4,6	5,5
Holanda	7,5	7,4	7,1	6,6	5,6
Dinamarca	7,8	6,9	7,2	7,8	6,1
Suecia	7,9	7,1	8,5	7,0	6,5
Canadá	10,2	8,5	7,7	6,9	6,7

FUENTES: "Education at a glance", OECD, 1994.
"Public Educational Expenditure", OECD, 1992.

El gasto público en educación ha pasado de representar el 1,7% del Producto Interior Bruto español en 1970, al 2,5% en 1980, y al 4,5% en 1991. España se acerca así a los países más

desarrollados, aunque no ha alcanzado aún el "esfuerzo" medio de la OCDE que se cifra en el 5,4 del PIB en 1991.

Las diferencias que han existido durante muchos años entre el gasto español en capital humano y el de otros países desarrollados puede que se vean aún reflejadas en algunos déficit en infraestructuras educativas y en stocks de capital humano.

En cuanto al gasto privado en educación, cabe señalar que España con el 1,1% del PIB en 1991 supera la media de la OCDE (0,7%), pero no alcanza los niveles de gasto de Estados Unidos y Alemania, 1,5%, ó de Japón, con el 1,3% del PIB (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

GASTO EN EDUCACION EN RELACION AL PIB
1991

	Público	Privado	TOTAL
Japón	3,7	1,3	5,0
R.Unido	5,3	-	
Alemania	4,0	1,5	5,4
Bélgica	5,4	-	
Austria	5,4	-	
Australia	4,7	0,8	5,5
Portugal	5,5	-	
ESPAÑA	4,5	1,1	5,6
Holanda	5,6	0,1	5,8
Irlanda	5,5	0,4	5,9
Francia	5,4	0,6	6,0
Dinamarca	6,1	0	6,1
Suecia	6,5	0	6,5
Finlandia	6,1	0,5	6,6
Noruega	6,8	-	
EE.UU.	5,5	1,5	7,0
Canadá	6,7	0,7	7,4
OCDE	5,4	0,7	6,1

FUENTE: "Education at a Glance", OECD (1994).

Al analizar la composición del gasto público en educación en los últimos años, cabe concluir que las razones que han motivado su crecimiento van a seguir siendo relevantes en los próximos años.

II.1.1. El gasto ha crecido debido a la notable expansión que se ha producido en las tasas de escolarización, especialmente en los niveles secundario y universitario, que son los más costosos. Así, por ejemplo, para los jóvenes de 16 años se ha pasado de una escolarización del 53% en 1981, al 73% en 1991. Pero, según los objetivos de la reforma educativa contenida en la LOGSE[1], se debe alcanzar el 100% en esta década.

La extensión de la escolarización secundaria y terciaria se produce además con crecimiento del sector público. De 1980 a 1990, el alumnado de BUP y COU en centros públicos crece un 46%, y en los centros privados únicamente el 13%. Desde 1985 se han creado 14 nuevas universidades públicas y 3 privadas.

II.1.2. Una parte del aumento del gasto está asociado a medidas que buscan mejorar la calidad de la enseñanza: las reducciones en los ratios alumno-profesor en los niveles primario y secundario; la multiplicación por cuatro, desde 1985, de los fondos destinados a formación del profesorado; y el aumento del profesorado-doctor, y de sus remuneraciones, en las universidades.

En el capítulo de inversiones, el crecimiento se ha destinado a cubrir las necesidades de la Reforma Educativa (nuevos centros de secundaria y de formación profesional) y a dotar de infraestructuras (bibliotecas, centros de cálculo, laboratorios) a las universidades. Sin embargo, una comparación de nuestro sistema universitario con los de otros países de la OCDE sigue indicando que España tiene instituciones de un tamaño relativamente elevado, y que el gas-

[1] Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 3 de octubre de 1990.

to medio por alumno es inferior al que realiza la mayoría de los países desarrollados (OCDE, 1992, 1993).

II.1.3. Uno de los capítulos de gasto que mayor incremento ha experimentado es el de transferencias a las familias, para cubrir dos objetivos de política educativa: financiar la enseñanza primaria y secundaria en centros privados, y ampliar la cobertura de becas y ayudas en educación secundaria y terciaria. A título de ejemplo, se observa que el porcentaje de universitarios becarios ha pasado del 10% en 1984 al 20% en los años noventa, en un período en el que el número total de alumnos matriculados se ha duplicado. Conforme se extiende la escolarización secundaria y terciaria a la mayoría de la población, la presión sobre la política de becas se hace más intensa.

Los indicadores de gasto y tasas de escolarización, señalan que España se está acercando a la media de los países desarrollados en sus inversiones educativas[2]. Sin embargo, los déficit en stocks de capital humano de España son todavía notables. Así, por ejemplo, únicamente el 22% de la población de 25 a 64 años ha completado la enseñanza secundaria o terciaria, frente a un 46% de media de los países europeos en 1991.

Dados los resultados obtenidos en los estudios empíricos sobre crecimiento económico, cabe concluir que este déficit de capital humano muy cualificado puede limitar gravemente la innovación, la adopción de nuevas tecnologías y, en definitiva, la convergencia de España hacia el nivel de producción de la UE. Para mejorar los stocks de capital humano será necesario mantener, y aún elevar, el gasto en educación y formación. La política educativa debe decidir cómo repartir ese esfuerzo entre gasto público y privado.

---

[2] La distancia entre España y la media europea, o de la OCDE, varía notablemente según que el indicador utilizado sea la escolarización secundaria, terciaria, el nivel de gasto por alumno, o la importancia de la formación continua de trabajadores. Véase San Segundo (1993, 1994).

II.2. Formas de intervencion pública:

Tomando como ejemplo el sector público español, se puede elaborar una larga lista de intervenciones en la educación. En primer lugar, la forma más extrema de intervención sea posiblemente la existencia de una educación obligatoria que, a partir de la LOGSE se extiende hasta los 16 años. Además, este nivel educativo es gratuito, tanto en centros públicos como en la mayoría de los privados (llamados centros concertados).

La educación es una actividad de producción pública; en sus dos terceras partes en los niveles primario y secundario, y en un 95% en la enseñanza universitaria. Se trata asimismo de una actividad muy regulada, en sus contenidos, organización, así como en las características de los recursos físicos y humanos a utilizar. Por último, hay que recordar que el sector público subvenciona la enseñanza universitaria en centros públicos (cubre el 80 a 85% del coste, como media), y transfiere fondos que ayudan a algunos alumnos a cubrir gastos educativos como libros o transporte.

La mayoría de estas formas de intervención se producen con características bastante similares en todos los países desarrollados. La educación obligatoria se extiende hasta los 16 años en casi todos los países europeos (o 18 años en Estados Unidos), y es gratuita en los centros públicos. Los centros privados, en general, reciben alguna financiación pública, excepto en algunos países como el Reino Unido o Estados Unidos. La producción en centros públicos es mayoritaria en los niveles no universitarios en casi todos los países de la OCDE, con la excepción de Bélgica y Holanda.

En la Educación Superior es habitual que la principal fuente de financiación de las universidades sea la subvención pública[3]. Sin embargo, los países difieren tanto en la política de becas, como en el cobro de tasas de matrícula. Estas últi-

[3] Véase el informe Williams sobre la financiación de la educación superior. OCDE (1990).

mas son relativamente elevadas en Japón, Estados Unidos y Australia; tienen un importe reducido en Holanda, Bélgica y España; mientras son prácticamente nulas en Austria, Francia o los países nórdicos. También hay diferencias importantes en el tamaño y las condiciones de concesión de becas a estudiantes, pero en la mayoría de los países se combinan con programas de préstamos.

II.3. Justificación de la intervención pública

En la literatura sobre intervención pública se ha acuñado el término de bienes preferentes para designar aquellos que la sociedad considera esenciales para todos los individuos. A la concepción paternalista de equidad que lleva a la provisión pública de bienes preferentes (como la educación y la sanidad) se le denomina "equidad categórica"[4].

A la hora de establecer razones más precisas que justifiquen las distintas formas de intervención pública en la educación no hay acuerdo en la literatura económica. Por ejemplo, para justificar la existencia de una educación obligatoria y gratuita algunos autores (como Friedman, 1962) destacan los efectos externos que la educación de un individuo tiene sobre la formación de una sociedad democrática y estable. Otros autores (como Stiglitz, 1988) argumentan que los individuos derivan importantes beneficios privados de su alfabetización y escolarización básica, y llevarían a cabo estas inversiones en cualquier caso. Sin embargo, Stiglitz opina que la intervención pública en la enseñanza está justificada por objetivos distributivos. Se considera que la educación juega un papel muy importante en una política de igualdad de oportunidades económicas para las nuevas generaciones[5], y los mercados de capitales

---

[4] Para una discusión más detallada de esta noción véase los capítulos 3 y 7 de Albi et al (1990).

[5] Evidencia reciente acerca de la relación estadística entre inversiones educativas de los individuos y sus ingresos en el mercado de trabajo aparece en San Segundo (1993) y Alba y San Segundo (1995).

no permiten a los jóvenes financiar sus inversiones en capital humano. La intervención pública es necesaria.

Los diferentes niveles de enseñanza cumplen hoy una variedad de papeles económicos y sociales y este hecho se refleja en la complejidad de la política educativa. Consideremos dos ejemplos de intervenciones públicas bastante diferentes:

II.3.1. Becas de formación de doctores:

La formación de doctores con capacidad para realizar investigación básica es una actividad que puede generar efectos externos. En casi todos los países existen subvenciones a las Universidades y becas de tercer ciclo que se conceden en base a criterios académicos. Se trata de incentivar a los estudiantes más capacitados para la investigación a llevar a cabo estas inversiones, ya que no se puede esperar que el mercado conduzca a una situación socialmente satisfactoria.

II.3.2. Extensión de la educación obligatoria:

Por otro lado, la reciente extensión de la escolarización obligatoria hasta los 16 años, y su carácter de formación general común previa a la especialización profesional que se produce en FP, o a la académica (en los bachilleratos), puede interpretarse en relación con las trasformaciones del sistema productivo.

Con la aceleración del cambio técnico y la redefinición de los mercados internacionales se han producido modificaciones de la estructura productiva y sustituciones de unas empresas y ocupaciones por otras diferentes. Estos cambios requieren con frecuencia el reciclaje de los trabajadores; pero la recualificación de individuos con muy bajos niveles educativos es muy costosa y, a veces, imposible.

Al establecer la nueva educación obligatoria, el Estado está obligando a los jóvenes a adquirir un "seguro" que garantice sus futuras posibilidades de reciclaje. Los estudiantes (y las familias) no poseen la información adecuada y podrían decidir hoy adquirir menos formación básica de la que en un futuro próximo les va a ser necesaria en el mercado de trabajo.

III. FINANCIACION Y ELECCION DE CENTRO EDUCATIVO

Mientras la existencia, y aún extensión, de la educación obligatoria gratuita no suscita grandes conflictos, dos aspectos clave de la intervención pública en este nivel educativo reciben considerable atención política en los países desarrollados. Se trata del sistema de financiación de las escuelas públicas y privadas, y de otras políticas relacionadas con el derecho de elección de centro educativo.

Al describir las reformas y debates recientes conviene distinguir al menos dos grupos de países. En primer lugar, Estados Unidos y el Reino Unido[6] donde los centros privados no reciben financiación pública, y los alumnos son habitualmente asignados al centro público más próximo a su domicilio. Se han producido propuestas y experimentos con cheques escolares, así como políticas que estimulan la elección de centro aunque sea limitada al sector público.

En segundo lugar, países europeos como Bélgica, Holanda, España, Francia o Suecia donde los centros privados reciben financiación pública, sin utilizar bonos educativos, y se han producido reformas en los sistemas de elección de centro.

En la próxima sección se resumen las principales propuestas y experimentos llevados a cabo con bonos en los últi-

---

[6] El Tribunal Supremo de Estados Unidos ha interpretado que la Primera Enmienda Constitucional, al establecer la separación de la Iglesia y el Estado, prohibe la financiación pública de la enseñanza religiosa. (Guthrie et al, 1988).

mos 20 años. A continuación se describen algunas experiencias de elección de centro público en Estados Unidos y el Reino Unido. Por último se analiza el sistema de financiación de los centros privados en España, y se resumen las conclusiones.

III.1. Los bonos educativos

La primera propuesta contemporánea corresponde a Milton Friedman (1962), y está recogida en el capítulo 6 de "Capitalismo y Libertad". El autor argumenta que la educación produce efectos externos porque estimula el funcionamiento de una sociedad democrática. Estas externalidades justifican en su opinión la existencia de una educación obligatoria y su provisión pública pero no implican que la enseñanza obligatoria se deba impartir en centros públicos, y que los centros privados no reciban financiación pública. El gobierno debería dar a los padres "cheques escolares" canjeables por una cantidad máxima de gasto por alumno, siempre que se utilizasen en un centro educativo autorizado. En opinión de Friedman, los centros serían públicos o privados, y podrían perseguir la obtención de beneficios. El gobierno se limitaría a vigilar que las escuelas cumplieran unos estándares mínimos establecidos, incluyendo algunos contenidos curriculares comunes. Se permitiría que los padres financiasen cantidades adicionales de gasto educativo en el centro de su elección.

La propuesta de Friedman ha sido en general valorada por sus incentivos a mejorar la eficiencia del sistema educativo. Como consecuencia de la competencia introducida entre los centros por atraer alumnos, mejoraría la calidad general de las escuelas y aumentaría el control de las familias sobre el sistema educativo.

Sin embargo, las propiedades de equidad (justicia social) de sus bonos educativos han estado sujetas a gran controversia. Al permitir que los padres suplementasen el bono con

fondos adicionales, se considera que los fondos públicos estarían subsidiando una educación más costosa para las familias de mayor nivel de renta.

Como Friedman señalaba en su propuesta, los centros públicos norteamericanos adolecían del mismo problema al descansar su financiación en buena medida en impuestos locales, sobre la propiedad habitualmente[7]. Por otra parte, al ser los alumnos asignados al centro público más próximo a su domicilio, la segregación socioeconómica y racial de la vivienda se traslada a las escuelas públicas.

Propuestas posteriores de "cheques escolares" difieren de la original de Friedman en los siguientes aspectos:

a) El bono igualitario de West (1970) daría cantidades idénticas de gasto educativo a todos los niños, sin permitir financiación adicional de las familias.

b) Los bonos compensatorios de Peacock (1982), estarían sujetos al impuesto sobre la renta y, por lo tanto, tendrían menos valor para las familias de mayor renta.

c) Jencks (1970) propuso cheques mayores para los niños de menor nivel socioeconómico, con el objetivo de hacerlos más atractivos a los centros educativos. Su propuesta sirvió de base al experimento de Alum Rock en los años 70.

d) Recientemente, Becker (1992) se ha manifestado a favor de cheques educativos dirigidos únicamente a jóvenes de 14 a 19 años, residentes en los cascos urbanos, que se situasen por debajo de un cierto nivel de renta. Esta propuesta se asemeja al experimento que se está realizando en Milwaukee.

---

[7] Esta situación se ha visto modificada en los años 70 tras diversas sentencias del Tribunal Supremo. Los Estados intervienen más en la financiación de las escuelas, y tienden a reducir la desigualdad en el gasto de los diferentes distritos escolares (Guthrie, 1988).

III.2. Experimentos con cheques

Aunque los cheques escolares nunca se han aplicado a la totalidad de un sistema educativo, se han llevado a cabo experimentos restringidos a un distrito educativo o a ciertos colectivos de estudiantes.

III.2.1. Alum Rock (California), años 70

El primer experimento con bonos educativos se llevó a cabo en los años 70 en el distrito de Alum Rock (California). Fue diseñado por Jencks y su equipo como un bono compensatorio, y financiado por la Oficina de Oportunidades Económicas (OEO).

El bono educativo favorecía a los niños más pobres, buscando hacerlos más atractivos para los centros. Además, las escuelas no podían cobrar cantidades adicionales a los padres. Cualquier centro público o privado que cumpliera estándares mínimos podría participar en el programa, proporcionándose transporte gratuito para los alumnos que deseasen trasladarse de centro.

Se establecían complicados sistemas de admisión que combinaban la elección de centro por parte de los padres, la admisión de alumnos por parte del centro, y sorteos de plazas. En el caso de existir exceso de demanda, se estipulaba que la mitad de las vacantes se cubriría por sorteo.

Por último, el proyecto proponía la creación de una Agencia de Bonos Educativos que administrara la distribución de los cheques, supervisara la calidad de los centros y proporcionara información a los padres.

Las negociaciones que se produjeron entre la OEO y el distrito limitaron el alcance del programa y la competencia entre centros. Los profesores lograron un acuerdo de protección de su empleo. No participaron centros privados en el experimento. No se evaluaron los centros hasta el ter-

cer año. Sólo se informaba a los padres acerca del funcionamiento de los centros a los que asistían sus hijos, debiendo solicitar expresamente la información referente a otras escuelas.

Durante el segundo año del experimento, el 10% de los padres escogió centros fuera de su zona, creciendo posteriormente este porcentaje al 18%. La mayoría de los padres eligió programas tradicionales, y entre los que eligieron programas innovadores, las familias de rentas elevadas estaban sobrerepresentadas. Sin embargo, los padres se mostraron más satisfechos con los centros educativos que antes, ya que el programa les daba capacidad de elección entre las propuestas educativas de los profesores. No existe evidencia clara acerca de cambios en el rendimiento académico de los alumnos o de los centros.

Se estima que durante los 4 años del experimento, una cuarta parte de los padres no llegó a conocer la existencia de alternativas (Bridge, 1978). Solamente el 50% o 60% de los padres sabían que existía transporte gratuito para sus hijos. Las minorías poseían menos información que la media de la población.

III.2.2. Milwaukee (Wisconsin) años 90

Desde 1990, el Gobierno del Estado ofrece a las familias cuya renta no sea superior a 1,75 veces el nivel de pobreza, un "bono" equivalente al gasto por alumno del distrito ($ 2,700 en el curso 92-93), utilizable en centros privados no religiosos.

El programa establece varias limitaciones. Los alumnos no pueden haber asistido a un centro privado el año anterior. Los centros no pueden recibir subsidios para más del 49% de sus alumnos, y deben admitir a los alumnos por sorteo si tienen exceso de demanda.

El programa tiene un impacto cuantitativo muy limitado ya que no puede afectar a más del 1% del número de alumnos en centros públicos. En su tercer año de vigencia afectaba a 613 alumnos y 11 escuelas.

No se puede aún evaluar los resultados del experimento, pero se han estudiado las características de las familias que han participado. El 75% eran de raza negra y el 20% hispanos. El 52% de las madres tenían estudios superiores y el 60% de las familias habían participado anteriormente en actividades de los centros públicos para mejorar la enseñanza. Las familias con más educación y mejor informadas se benefician del programa de elección.

Gary Becker (1992) defiende la extensión de los cheques escolares a todos los jóvenes pobres "atrapados" en las escuelas del centro de las ciudades norteamericanas. Especialmente, para el grupo de 14 a 19 años que puede optar por abandonar el sistema educativo sin la cualificación suficiente para enfrentarse a un inestable mercado de trabajo. Para Becker el programa podría ser similar al de Milwaukee, pero se debiera abrir a los centros de afiliación religiosa (católicos en su mayoría), que pueden constituir la alternativa a los centros públicos conflictivos[8].

III.2.3. Cheques en el Reino Unido:

En el Reino Unido, en los años 70 se llevó a cabo un estudio de factibilidad de los bonos en el área de Ashford. La mayoría de las familias apoyaban la propuesta, pero el temor a aumentos del gasto público, la controversia política, y la oposición de sindicatos de profesores frenaron la aplicación de los bonos (Griggs, 1985).

---

[8] Apoyándose en los trabajos de Coleman (1982), Becker argumenta que los centros privados católicos son más eficientes que los públicos. La evidencia al respecto es controvertida tanto en Estados Unidos (San Segundo, 1987) como en España (San Segundo, 1991).

Sin embargo, existen dos programas de cheques que se aplican a algunos colectivos de jóvenes británicos. Desde 1981, opera el programa llamado "Assisted Places Scheme" (Programa de Puestos Escolares Subvencionados) que permite a los niños de familias de renta reducida con buenos resultados académicos asistir a centros educativos privados. En 1993 se financiaba con este programa aproximadamente a 28.000 alumnos, y se planea ofrecer unas 34.000 plazas en los próximos años.

En el campo de la formación profesional existen cheques para los jóvenes de 16 a 17 años que abandonan el sistema educativo. Estos bonos se pueden utilizar para recibir formación en una empresa o en un centro especializado. El gobierno central reembolsa una cantidad fija por los cheques, pero los gobiernos locales pueden financiar cantidades adicionales para los jóvenes de su área. Se espera que la competencia entre centros y la observación de los resultados obtenidos (capacidades laborales de los graduados) garanticen el funcionamiento eficiente de este programa de formación profesional.

III.2.4. Bonos en España[9]: el experimento de Valencia

El Ayuntamiento de Valencia ha iniciado en 1992 la aplicación de un cheque educativo en el nivel preescolar, limitado en principio a unos 1.200 niños. El esquema se basa en un talonario que es entregado a cada padre o tutor con niño en edad escolar entre uno y cinco años. El talonario se compone de diez cheques con los que únicamente se pueden abonar gastos educativos. Los cheques tienen inicialmente un valor unitario de 12.000 pesetas, ajustables en el futuro según el incremento del IPC. Los padres o tutores hacen mensualmente entrega de un cheque al centro edu-

[9] En 1978, el Gobierno de UCD presentó una propuesta de cheques escolares modificada en 1980 y nunca aprobada. Se permitía que los padres pagasen a los centros cantidades adicionales a los bonos. Véase Díaz Malledo (1980).

cativo, que los puede cobrar presentándolos a la entidad bancaria que se determine.

En caso de exceso de demanda, los talonarios se distribuyen siguiendo criterios de equidad que dan prioridad a las familias menos favorecidas. Para poder cumplir tal objetivo se determina una escala de puntos que premia a las familias de menores ingresos (una renta familiar inferior al salario mínimo interprofesional otorga 5 puntos, por ejemplo), la existencia de una minusvalía psíquica o sensorial en el alumno (2 puntos), y a las familias numerosas, de padres separados o a las madres solteras (1 punto). Los desempates entre solicitantes se rompen a favor de las rentas familiares *per cápita* más bajas.

En los próximos años sería importante poder analizar el impacto que este experimento haya tenido en la elección de escuela infantil por parte de las familias de distintas características[10].

Para resumir la historia reciente de los cheques escolares conviene destacar los siguientes puntos:

- La mayoría de las propuestas y experimentos con cheques escolares se producen en Estados Unidos y el Reino Unido para introducir competencia en el sistema educativo entre todos los centros, públicos y privados, y acabar con la asignación automática de los alumnos a la escuela más próxima a su domicilio.

- No se han aplicado cheques escolares al conjunto de un sistema educativo. Los experimentos han tenido un alcance cuantitativo muy limitado, pero han arrojado evidencia sobre la importancia de la difusión de información y de la disponibilidad del transporte escolar para garantizar el ejercicio del derecho de elección. No se dispone

[10] El programa de cheques escolares ha sido controvertido ya que ha coincidido con la decisión del ayuntamiento de retirar su participación en el sostenimiento de 24 escuelas infantiles públicas.

de datos que certifiquen una mejora del rendimiento académico de los alumnos, pero sí parece aumentar la satisfacción de las familias con el sistema educativo.

III.3. Política de elección de centros dentro del sector público

Con la excepción de los experimentos, locales y limitados, que se han mencionado, en Estados Unidos y el Reino Unido no se otorga financiación pública a los centros privados. La mayoría de las reformas educativas que se están llevando a cabo en muchas zonas se centran en aumentar las posibilidades de elección de centro por parte de los padres; aún si esta elección está restringida al sector público.

Así, por ejemplo, en Massachusetts, Minnesota, New Jersey, Escocia y recientemente en Inglaterra se están llevando a cabo reformas que permiten a los padres elegir el centro educativo e incluso el programa de enseñanza (dentro de los autorizados) que consideren más adecuado para sus hijos. Los defensores de estas medidas argumentan que producirán mayor diversidad en la oferta educativa, mayor satisfacción de las familias con la enseñanza, y mayor competencia entre los centros por atraer estudiantes. Los críticos de estas políticas sostienen que aumentará aún más la segregación socioeconómica y racial de las escuelas, y no mejorará la eficiencia al limitarse a centros públicos que difícilmente cierran o despiden a sus profesores.

No se dispone aún de estudios detallados acerca del impacto de todos los experimentos. A partir de los resultados obtenidos tras la aplicación de programas de elección en Boston, Montclair, Richmond, Minnesota y Escocia[11] se derivan las siguientes conclusiones preliminares:

---

[11] Experimentos recogidos en Chriss et al (1992), Wilms y Echols (1992) y OCDE (1994).

a) El porcentaje de alumnos que cambia de centro no es muy elevado (10% en Richmond, 2% en Minnesota) en general. No aparecen graves problemas de planificación en el sistema educativo.

b) Las familias de mayor nivel educativo y socioeconómico ejercen su derecho de elección con mayor frecuencia que la media de la población.

c) Los mayores cambios a consecuencia del programa de elección se producen normalmente en la oferta educativa, que se hace más dinámica y variada. La satisfacción de las familias con el sistema educativo aumenta, en general.

III.4. Subvenciones a centros privados

En contraste con la situación observada en Estados Unidos y el Reino Unido, numerosos países europeos financian en mayor o menor grado la enseñanza privada, sin utilizar cheques escolares, pero con sistemas en los que los fondos siguen a los alumnos al centro de su elección.

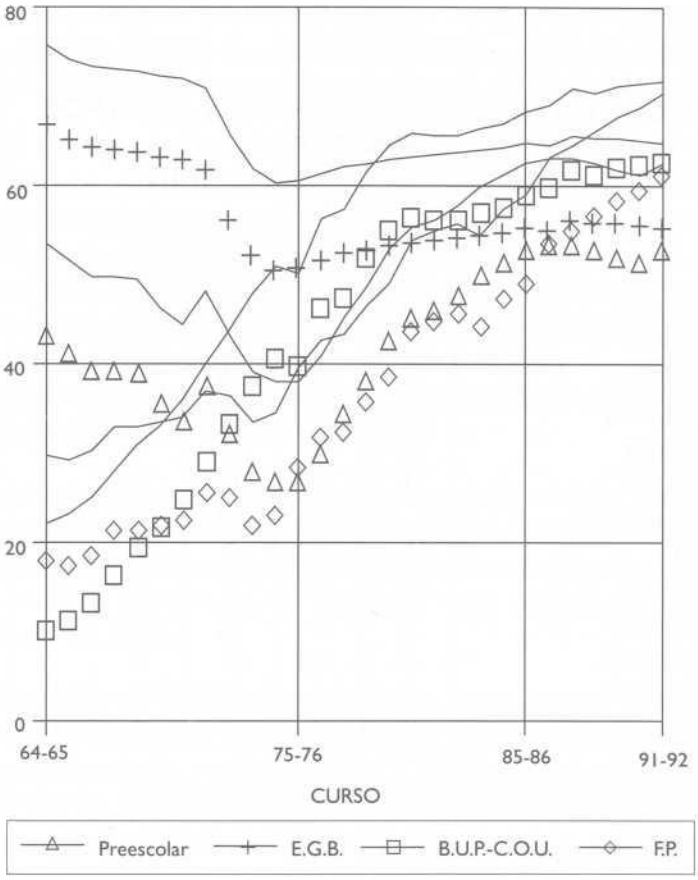
Esta financiación tiene limitaciones bastante estrictas en el caso de Francia, o en el más reciente de Suecia (desde 1991 hay subvenciones equivalentes al 85% del gasto del sector público); y es más generosa en los casos de Bélgica y especialmente Holanda, donde los centros privados ven cubiertos todos sus gastos, y pueden mantener tamaños muy reducidos y, por lo tanto, costosos.

Antes de estudiar en detalle el sistema de subvenciones vigente en España, conviene recordar la importancia relativa del sector privado en distintos países.

En el gráfico 1 se puede observar la evolución desde 1964 del sector privado en España en los niveles de enseñanza no universitaria. Solamente en la enseñanza obligatoria (EGB) ha habido siempre mayoría de alumnado en centros públicos. En los otros niveles educativos esta mayoría se ha

Gráfico 1

Porcentaje de Alumnos Matriculados en el Sector Público



producido con la extensión de la escolarización, desde 1980. En la actualidad, aproximadamente 2/3 partes de los alumnos de infantil y primaria, y 3/4 partes de los estudiantes de secundaria asisten a centros de titularidad pública.

Entre los países de la OCDE, únicamente Holanda y Bélgica tienen mayoría del alumnado en centros privados. España presenta una situación similar a la de Australia, Japón y Francia, con porcentajes de alumnos en centros privados que se sitúan entre el 20 y el 35%. En Estados Unidos y

Dinamarca el sector privado recoge el 10% de la matrícula[12]. En otros países el sector privado tiene, en general un peso menor, como se puede apreciar en el Cuadro 3.

Cuadro 3

PORCENTAJE DE ALUMNOS EN CENTROS PRIVADOS (EDUCACION OBLIGATORIA)

	1975	1980	1986	1990
Holanda	74	73	86	69
Bélgica	52	52	55	56
ESPAÑA	40	37	35	34
Australia	—	—	26	25
Francia	15	16	17	15
EE.UU.	10	11	12	12
Dinamarca	—	10	12	10
Italia	6	6	6	7
Grecia	11	6	5	7
R.Unido	5	5	6	5
Alemania	3	—	5	2
Austria	4	4	5	4
Canadá	2	3	4	4

FUENTE: "Education in OECD countries" OECD, varios años.

III.4.1. Financiación en España

En 1985 se aprobó en España un sistema de financiación de la enseñanza obligatoria[13] que garantiza la subvención de los centros privados que cumplen un serie de requisitos

[12] En la Enseñanza Universitaria sin embargo los centros privados también tienen gran importancia en Japón (76 %), Estados Unidos (23 %), Dinamarca (26 %) y Noruega (23 %). (OCDE (1990)).

[13] El sistema viene recogido en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 03.07.85), en el Real Decreto de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (DsC, 18.12.85), y en el Real Decreto sobre Criterios de Admisión de Alumnos (DsCA, 18.12.85).

(centros concertados). Las familias eligen el centro que desean para sus hijos, y los centros deben mantener un número mínimo de alumnos por profesor para conservar las subvenciones. Se trata por tanto de un sistema de financiación en el que "los fondos siguen a los alumnos", con rasgos comunes con los sistemas utilizados en Holanda, Bélgica, Francia y Suecia.

El método de financiación es el siguiente. Anualmente se aprueba en los Presupuestos Generales del Estado el importe del módulo económico por unidad escolar, que establece la subvención para un grupo (aula) de alumnos. El módulo aprobado para cada nivel educativo debe, en primer lugar, asegurar que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad (artículo 49.3 de la LODE); en segundo lugar el coste de una unidad no puede exceder de los módulos fijados (artículo 37 del DsC).

La Administración paga directamente los sueldos de los profesores (pago delegado), fijados según convenio del sector; y establece las cantidades asignadas a otros gastos con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos (art. 13, DsC).

Los centros concertados no pueden mantener una relación alumnos-profesor inferior a la que exista en los centros públicos de la zona (art. 16, DsC). Asimismo, las cantidades máximas que pueden cobrar los centros a las familias en contraprestación a actividades complementarias, están limitadas legalmente.

Este conjunto de reglas, además de garantizar la financiación de los centros privados que son utilizados por una tercera parte de los alumnos, parecen cumplir varios objetivos específicos:

i) En primer lugar, al financiar clases o grupos de alumnos, se resuelven los problemas técnicos que plantean las subvenciones por alumno (como los bonos), que pueden proporcionar pérdidas o beneficios a los centros según oscile cada año el tamaño del grupo.

ii) En segundo lugar, se trata de garantizar que las subvenciones no financien una enseñanza de mayor coste que la proporcionada por los centros públicos. Estas normas contienen una cierta idea de equidad, buscando que el nivel de "calidad" (gasto por alumno, ratio alumnos-profesor) sea casi idéntico en todos los centros financiados con fondos públicos.

III.4.2. Derecho de elección de centro en España

El sistema de financiación establecido en 1985 trata de garantizar asimismo el derecho de los padres de poder optar entre todos los centros que reciben financiación pública. Sin embargo, dos hechos tienden a limitar el ejercicio de ese derecho: la importancia que se concede a la zona de residencia, y la escasa información disponible sobre la calidad.

Según los criterios aprobados inicialmente, los alumnos (o sus familias) tienen derecho a solicitar admisión en cualquier centro financiado con fondos públicos. En caso de existir exceso de demanda, las solicitudes deben ser ordenadas según un baremo que da prioridad a las familias de menor renta, a aquellas que residan (o trabajen) cerca del centro, que cuenten con otros hijos matriculados en la misma escuela, que sean emigrantes retornados, o que sufran[14] minusvalías. La aplicación práctica de estos criterios ha planteado diversos problemas en los núcleos urbanos; en primer lugar, para verificar la exactitud de la información aportada por las familias acerca de la renta e incluso del domicilio. En segundo lugar, para combinar criterios con frecuencia contradictorios como son la renta y la distancia al centro.

A partir de 1993 se modifica el procedimiento de ordenación de solicitudes, primando el criterio de distancia sobre

[14] No se permite la selección de alumnos en base a exámenes o criterios académicos.

el de renta. Así, la proximidad al centro puede otorgar 5,2 ó 0 puntos, según los casos; mientras que una renta familiar reducida proporciona únicamente 1 ó 2 puntos, y la presencia de un hermano en el centro otorga 3 puntos[15]. A partir de la experiencia existente en los países anglosajones, cabe temer que la asignación de los alumnos a las escuelas según zonas, puede elevar la segregación socioeconómica de los centros financiados con fondos públicos, especialmente en las grandes ciudades.

Alternativamente, se podría experimentar con una combinación de criterios en aquellos centros que presenten exceso de demanda. Una parte de las plazas pueden asignarse a los residentes de la "zona", y el resto a otros solicitantes. Si, a causa del fraude fiscal, el criterio de renta no es socialmente aceptado para ordenar las solicitudes, se puede sustituir por un sorteo.

A favor de la asignación de alumnos por zonas se puede aducir que minimiza los costes de transporte escolar y facilita enormemente la planificación educativa. En contra, hay que mencionar los problemas que puede causar la falta de competencia entre los centros, y la imposibilidad para los alumnos más desfavorecidos de acceder a centros fuera de su zona de residencia.

Los efectos de la caída de la natalidad, junto con la necesidad de mantener un ratio mínimo alumnos-profesor, parecen dar relevancia a la competencia entre centros por atraer estudiantes y así garantizar las subvenciones. En el caso de los centros públicos cabe suponer que la pérdida de estudiantes pudiera llevar al cierre de las escuelas con poca demanda.

Sin embargo, para que la competencia estimule la eficiencia es necesario que los agentes posean información suficiente sobre el funcionamiento de los distintos centros. Es difícil

[15] Real Decreto por el que se regula la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, de 12.03.93.

que las familias puedan obtener información sobre las características que les parezcan relevantes de todos los centros de una ciudad. En particular, si una de las variables relevantes es la calidad académica de una escuela, no parece que el sistema actual –sin pruebas comunes, sin evaluaciones de conocimientos básicos mediante tests– sea el más adecuado para proporcionar información a las familias. La ausencia de evaluaciones homogéneas de los alumnos de distintos centros es un problema de especial importancia en la enseñanza primaria. Algunos objetivos educativos mínimos: comprensión del lenguaje, tamaño del vocabulario, conocimientos básicos de matemáticas, etc. son fácilmente evaluables mediante tests. Estas evaluaciones pueden ser de gran utilidad para diagnosticar problemas y proporcionar soluciones, en un nivel de enseñanza que es crítico para poder plantear objetivos de equidad y eficiencia en todo el sistema educativo[16].

A título de ejemplo, en el Reino Unido se puede observar que la política general de impulso de la elección de centro y de la competencia se ha diseñado basada en dos medidas. En primer lugar, la realización de evaluaciones sistemáticas de los alumnos, y la publicación de los resultados, por centros. En segundo lugar, el estímulo a la diversificación de la oferta educativa, con centros que ofrecen variaciones en el currículum, nuevos métodos organizativos, etc. Al combinar estas acciones se intenta conseguir que las familias dispongan de un conjunto amplio de alternativas sobre las que elegir.

III.5. Conclusiones finales

Del análisis de la financiación de la educación obligatoria en distintos países se puede concluir lo siguiente:

---

[16] Recientemente, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación ha iniciado sus trabajos con la evaluación de un conjunto de centros educativos (500 para el curso 94-95). En el futuro, deberá garantizar la evaluación general del sistema educativo.

1°. En la financiación de los centros privados aparecen tres modelos: el de Estados Unidos y el Reino Unido que no otorgan fondos públicos a estos centros; el de la mayoría de los países europeos, que concede subvenciones a las escuelas privadas; y, por último, el modelo de "cheques escolares" que entrega los fondos públicos a los padres para que decidan en qué centro gastarlos. Este modelo se ha experimentado localmente, o para colectivos muy específicos de estudiantes, en Estados Unidos, Reino Unido y recientemente en España (Valencia).

2°. En teoría es el sistema de bonos el que da mayores posibilidades de elección, seguido por sistemas de subvenciones como el de España y, en último lugar, se sitúa el sistema anglosajón. En la práctica, la capacidad efectiva de elección de centro por parte de los padres depende de la regulación que se establezca en cada sistema para resolver los problemas de exceso de demanda.

Todos los modelos de financiación están sufriendo reformas en el tratamiento del derecho de elección de centro. En general, se observa que en Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Suecia, etc., se tiende a romper la rigidez asociada a la tradicional adjudicación automática de los alumnos al centro escolar más próximo a su domicilio. Este sistema trasladaba el problema de elección educativa al mercado de la vivienda, limitando las oportunidades de las familias de menor renta. En la actualidad se experimenta con distintos criterios de adjudicación de plazas en situaciones de exceso de demanda.

En España, sin embargo, manteniendo un modelo que garantiza la financiación de centros públicos y privados, se tiende a dar una importancia creciente al criterio de distancia en la asignación de centro educativo.

3°. En la valoración que se hace habitualmente de los distintos modelos juegan un papel importante argumentos referidos a distintos aspectos del sistema educativo. En primer término aparece la idea de la importancia de la

competencia entre centros, como instrumento fundamental para mejorar la calidad de la educación. Las experiencias analizadas ponen de manifiesto que las posibilidades de estimular la eficiencia de los centros están ligadas a la difusión de información entre los agentes. Los sistemas de financiación y de elección introducen elementos de mercado, y se confía en ellos para conducir la asignación de recursos, suponiendo implícitamente que profesores, padres y alumnos conocen las características relevantes de los centros educativos.

En segundo lugar, los sistemas de elección afectan a la gestión y planificación del sistema. Un programa de elección de centro aumenta la incertidumbre sobre el coste del sistema educativo, sobre las necesidades de recursos por zonas, etc. Se requiere una planificación adecuada y flexible, con medios de transporte, movilidad del profesorado, etc. Esta flexibilidad es más difícil de alcanzar en el sector público, con personal funcionario, que en el sector privado.

En tercer lugar, el debate traspasa el ámbito educativo y en todos los países incluye cuestiones de política social:

- El papel de los centros privados en el sistema, como transmisores de valores no homogéneos. En el Reino Unido y en Estados Unidos, sobre todo, se mantiene la tendencia de no financiar los centros privados con fondos públicos.

- La relevancia del "derecho de elección" de padres y alumnos. En la mayoría de los países se consolida la defensa del derecho de elección "per se" de los usuarios de servicios públicos (educación, sanidad, etc.).

- Por último, un sistema de elección de centro puede afectar a los equilibrios sociales y raciales de las ciudades. La movilidad de los alumnos puede aumentar o reducir la segregación socioeconómica y racial de los centros educativos, dependiendo de los criterios de adjudicación de plazas que se establezcan.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alba, A., y San Segundo, M.J. (1995): "The returns to education in Spain"; *Economics of Education Review.*

Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M., y Zubiri, I. (1992): "Teoría de la Hacienda Pública"; Ariel.

Becker, G. S. (1992): "Education, Labor Force Quality and the Economy"; *Business Economics*, XXVII (1), págs. 7-12.

Coleman, J., Hoffer, T., y Kilgore, S. (1982): "High School Achievement Public, Catholic and Private Schools Compare"; Basic Books.

Coons, J., Sugarman, S., y Clune, W. (1970): "Private Wealth and Public Education"; Belknap Press, Cambridge.

Chriss, B., Nash, G., y Stern, D. (1992): "The rise and fall of choice in Richmond, California", *"Economics of Education Review II"*; págs. 395-406.

Darling-Hammond, L., Kirby, S. y Shlegel, P. (1985): "Tuition Tax Deductions and Parents School Choice: A case study of Minesota"; The Roland Corporation, Santa Monica, California.

Díaz Malledo, J. (1980): "El cheque escolar y la verdadera historia de los bonos para la educación"; Fundación IESA, Madrid.

Friedman, M. (1962): "The role of Government in Education". *Capitalism and Freedom;* nº 6; University of Chicago Press.

Guthrie, I., Garms, W., y Pierce, L. (1978): "School Finance and Educational Policy"; Allyn and Bacon; Mass.

Jenks, C. (1970): "Educational Vouchers"; Center for the Study of Public Policy, Cambridge.

Johnes, G. (1993): "The Economics of Education"; Mac Millan.

OECD (1990): "Financing Higher Education"; París

OECD (1992-93): "Education at a glance"; París.

OECD (1992): "Public Educational Expenditure, costs and financing: an analysis of trends 1970-1988"; Paris.

OECD (1994): "School: a Matter of Choice"; París.

Peacock, A. (1983): "Education Voucher Schemes"; *Economic Affairs;* nº 3 (2).

San Segundo, M.J. (1987): "Do private schools make a difference?". *Southern European Economics Discussion Series*; SEEDS; D.P. 50.

Stiglitz, J.E. (1988): "La economía del Sector Público"; Bosch, Barcelona.

West, E. (1988): "Autonomy in School Provision: meanings and implications". *Economics of Education Review*; nº II; págs. 417-425.

Willms, J., y Echols, F. (1992); "Alert and Inert Clients: the Scottish experience of parental choice of Schools"; *Economics of Educations Review*; nº II; págs. 339-350.

– (1991): "Evaluación del Sistema Educativo a partir de datos individuales"; *Economía Industrial*; nº 278.

– (1993): "Las inversiones educativas y el cambio técnico: 1980-1992"; *Revista de Economía y Sociología del trabajo*; nº 19/20.

– (1995): "«Capital Humano» y «catching-up» en la «Unión Europea»"; *Papeles de Economía Española;* nº. 63; págs. 209-221.

EL FUTURO DE LAS PENSIONES PUBLICAS EN ESPAÑA

Carlos Monasterio Escudero
Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCION

Tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea, existe una preocupación creciente acerca del funcionamiento de los sistemas públicos de Seguridad Social. El debate sobre el sistema de pensiones se produce en la esfera política y ciudadana y también en el ámbito académico. Aunque la discusión abarca múltiples facetas, la mayor preocupacion ciudadana se refiere a tres cuestiones fundamentales:

- ¿Es sostenible financieramente el actual sistema de pensiones o existe riesgo de quiebra?
- ¿Son "justas" las pensiones que reciben los jubilados?
- ¿Es la ineficiencia de los gestores públicos lo que ha causado los problemas de la Seguridad Social?

Respecto al debate académico, son los efectos económicos generados por el sistema de pensiones los que han suscitado mayor atención. En concreto, la preocupación sería sí los sistemas de pensiones han contribuido a reducir la tasa de ahorro de los individuos y por ende, la acumulación de capital de la Economía, y sí la garantía de pensiones públicas ha hecho disminuir el esfuerzo laboral de las personas que están participando en el sistema (Atkinson, 1987).

En el presente trabajo se trata de dar respuesta a las cuestiones anteriores, repasando para ello la evidencia que ofrece la literatura económica sobre el tema. Teniendo en cuenta que las normas que rigen el sistema de pensiones, así como las circunstancias económicas y demográficas va-

rían de un país a otro, las referencias concretas se harán al caso español.

El tema se presenta de modo intuitivo y no técnico, y se ofrecen algunas referencias que permiten al lector interesado profundizar en algunas de las cuestiones tratadas.

II. EL ORIGEN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde la perspectiva actual, estamos acostumbrados a considerar a la Seguridad Social como algo familiar, dado que desde hace tiempo es uno de los principales programas de gasto, que en el caso de España supone casi una cuarta parte del gasto público total, absorbiendo un 10% del PIB.

Aunque ésta es la experiencia de las últimas décadas, si retrocedemos más en el tiempo, podríamos comprobar que el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social es un hecho relativamente reciente, que se produce a partir del fin de la II Guerra Mundial. Anteriormente, el fenómeno de la vejez era poco frecuente, y su cobertura económica se producía en el seno del grupo familiar, mientras que posteriormente las condiciones de vida y los avances médicos han propiciado que generaciones enteras llegaran a alcanzar edades avanzadas. Unido a este cambio crucial en los parámetros demográficos se ha producido también un cambio en la opinión social sobre la vejez.

El sostenimiento de los miembros ancianos de la sociedad dejó de considerarse un hecho privado, que se atendía dentro de las familias, que eran quienes internamente distribuían sus recursos para atender a sus mayores, para pasar a considerarse un hecho social, que debe atenderse por el Sector Público, que mediante el establecimiento de los sistemas de Seguridad Social pasa a hacerse cargo de la financiación de las pensiones.

Cuando discutimos de pensiones estamos discutiendo del Sector Público porque previamente se ha producido una decisión social de legitimar su intervención. Nótese que hay otras decisiones económicas a largo plazo (por ejemplo, las referentes al consumo de vivienda) en las que el Sector Público no interviene directamente (aunque lo haga indirectamente, mediante incentivos fiscales) y en las cuales son los individuos, actuando en el contexto de mercados privados, quienes atienden a la satisfacción de sus necesidades.

Para dar una idea de la importancia de los cambios demográficos que han estado detrás de la rápida expansión de los sistemas de Seguridad Social, los Cuadros 1 y 2 ofrecen datos sobre la esperanza de vida al nacer y a los sesenta y cinco años (que es la edad normal de jubilación en España) y la tasa de actividad de los mayores de sesenta y cinco años.

Cuadro 1

ESPERANZA DE VIDA EN ESPAÑA

Año	Al nacer	A los 65 años
1940	50,10	10,96
1950	62,10	12,75
1960	69,85	14,36
1970	72,36	14,70
1980	75,62	16,52
1985	76,52	16,95

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

A título de ejemplo, puede apreciarse como, en España, hasta entrada la década de los cincuenta, la esperanza de vida al nacer no superó los 65 años, edad actual de jubilación. Se deduce de éstos datos que la jubilación de generaciones completas (no de individuos aislados) es un fenómeno reciente en la historia de la humanidad.

Cuadro 2

ACTIVIDAD LABORAL DE LOS MAYORES DE 65 AÑOS

Año	% Actividad laboral
1966	23,3
1970	21,4
1974	20,3
1976	17,1
1980	9,1
1986	3,4

Fuente: INE y OIT

Por otro lado, además de llegar a la jubilación generaciones completas, el tiempo durante el cual un jubilado medio percibe su pensión ha aumentado también de modo considerable. Puede verse que frente a los más de diez años que cobraba su pensión un jubilado de 1940, si nos referimos a un jubilado actual el período de cobro se extendería hasta diecisiete años.

Por último, aunque puede darse el caso de individuos que más allá de la edad fijada para el retiro deseen continuar trabajando y estén en condiciones de hacerlo, el hecho es que, por la situación del mercado laboral y/o por la incompatibilidad del salario con la pensión, la participación en el esfuerzo laboral de los mayores de 65 años se ha reducido drásticamente desde finales de los años setenta.

El impulso fundamental de los sistemas de Seguridad Social tuvo lugar en las décadas de los 60 y 70, en momentos de expansión económica y demográfica. Entonces fue cuando se adoptaron una serie de decisiones sobre la organización del sistema de pensiones que están detrás de los actuales problemas de la Seguridad Social. A continuación se analizan los aspectos básicos del proceso de intervención pública.

III. ASPECTOS DE LA INTERVENCION PUBLICA EN EL SISTEMA DE PENSIONES

La situación actual de presencia mayoritaria del Sector Público en el campo de las pensiones es el resultado de un proceso de intervención que, para su instrumentación, exige responder a las siguientes cuestiones.

1°) ¿Existen razones que justifiquen la intervención pública en este campo?

2°) Si se responde afirmativamente a la pregunta anterior, es preciso, a continuación, elegir el tipo de sistema de Seguridad Social que se va a poner en marcha, entre las opciones existentes.

3°) Por último, queda la opción del régimen financiero a utilizar, opción que en gran parte viene condicionada por el tipo de sistema de Seguridad Social elegido.

– La justificación del intervencionismo público en materia de pensiones (Diamond, 1977) suele hacerse a partir de tres argumentos principales:

"Miopía de los ahorradores" privados, que haría que los individuos subestimaran las necesidades de recursos para financiar su consumo durante la vejez, y ahorraran a una tasa inferior a la requerida. Si éste fuese el caso para el individuo representativo, el Sector público intervendría para imponer un "ahorro forzoso" que le permitiera acumular una cantidad suficiente, evitando así tener que aumentar los impuestos generales para atender a quienes acabaran en la indigencia. Hay que advertir, sin embargo, que este argumento apunta más bien hacia la regulación pública que hacia la intervención directa, puesto que bastaría el establecimiento de un seguro obligatorio que podría concertarse con compañías privadas, como ocurre, por ejemplo, con el caso del automóvil, si suponemos que el mercado privado funciona de modo eficiente. En caso contrario, si suponemos que existe un fallo del mercado, debido a que

no pueden adquirirse activos seguros en términos reales, ó debido a la duración incierta de la vida, se mantendría la necesidad de intervención directa.

Criterios redistributivos, si se considera un asunto de equidad categórica el garantizar una determinada pensión mínima a todos los ciudadanos, independientemente de cual haya sido su carrera salarial durante el período de actividad.

Una cierta dosis de redistribución puede propugnarse también por motivos de igualdad de trato, para evitar, por ejemplo, que las mujeres tuvieran que pagar cuotas superiores, dado que disfrutan de una esperanza de vida más prolongada, y con criterios puramente actuariales las pensiones esperadas serían mayores en este supuesto.

Como luego se verá, los aspectos de equidad y el juicio sobre si las pensiones son "justas" ó no son uno de los temas más importantes y más difíciles en materia de pensiones. Hay que advertir que la lógica del sistema requiere aplicar una perspectiva de largo plazo, por lo cual se hace más difícil todavía calcular (y percibir) el grado de redistribución intra e intergeneracional que resulta de la acción del sistema de pensiones, que actúa sobre la renta de ciclo vital y no sobre la renta anual.

4°) También puede justificarse la intervención pública por las mejoras de gestión y menores costes de administración que se derivan de gestionar un único sistema que funcione a escala nacional, en vez de varios que funcionen a escala más reducida.

Decidido ya el punto anterior, y persuadidos por alguna o varias de las razones apuntadas a iniciar la intervención pública, debemos elegir qué tipo de sistema de Seguridad Social vamos a poner en marcha. Las opciones aquí son básicamente dos. Puede establecerse un sistema de tipo universal, cuya cobertura se extienda a toda la población y con prestaciones que sean función del grado de necesidad.

Alternativamente, la base del sistema puede ser de tipo profesional, de modo que sólamente aquellos individuos que hayan tenido una actividad laboral previa, incluida en el ámbito del sistema de Seguridad Social, y cotizado durante el período requerido, tengan acceso a una pensión. En este caso las pensiones suelen ser proporcionales a las cotizaciones previas, aunque exista también un cierto grado de redistribución.

Mayoritariamente, los países del área de la OCDE han optado por sistemas de tipo profesional (OCDE, 1988).

Una vez decidido que la cobertura de las pensiones va a ser una materia de intervención pública, y que el sistema será de tipo profesional (que es, entre otros muchos, el caso español), queda por elegir el sistema de financiación.

Un sistema de tipo profesional podría funcionar tanto bajo el régimen de reparto (pay as you go) como el de capitalización.

Mediante el régimen de capitalización, cada generación (grupo asegurado) va aportando unas cantidades periódicas que, junto con los intereses acumulados, constituyen un fondo que es la garantía del pago de pensiones de esa misma generación. En este caso, las pensiones de cada generación dependen básicamente de su esfuerzo ahorrador, y la redistribución intergeneracional queda excluída del sistema. Por el contrario, el régimen de reparto es, en sí mismo, un gigantesco mecanismo de redistribución intergeneracional. Cada generación, durante el período laboralmente activo, paga unas cotizaciones que se transfieren inmediatamente a la generación anterior, ya jubilada, sin que exista acumulación de reservas (salvo la pequeña cantidad necesaria para cubrir desfases de tesorería). A cambio, obtiene la "promesa" de que, en el momento en que llegue al período de retiro, la generación siguiente asumirá el compromiso de pago de sus pensiones. Por lo tanto, en el reparto subyace un "contrato intergeneracional" implícito, que está contenido en las normas que rigen el sistema de pensiones.

Si partimos del supuesto de un país en el que no existía anteriormente sistema de Seguridad Social, y en que va a crearse ex novo ¿cómo elegir entre reparto ó capitalización? Como el fondo del asunto es la financiación del consumo durante el periodo de jubilación, podemos responder que el sistema preferible sería aquel que nos vaya a proporcionar mayores pensiones en el futuro. En función del rendimiento esperado, entregaremos nuestras cuotas al reparto ó la capitalización. La decisión sería similar a la de decidir la composición óptima de una cartera de activos, buscando la mayor rentabilidad. Como puede verse en Aaron, 1966, ambos sistemas serán equivalentes en el supuesto de que la suma de las tasas de incremento de la población (n) y la productividad (w) sea igual al tipo de interés real (i) . Con el reparto, podemos esperar una mejor jubilación en la medida en que aumente en el futuro el número de trabajadores que cotizan al sistema y que dichos trabajadores coticen por salarios más elevados. En la capitalización, será el tipo de interés vigente el que determine en qué medida podremos acumular fondos por encima de las cantidades aportadas.

En caso de desigualdad, el reparto será preferible si $n+g > i$, y la capitalización si se invierte el signo de la desigualdad.

De lo anterior, es fácil deducir que eligiendo el sistema de reparto tendremos problemas cuando:

A) Baje la natalidad, en cuyo caso disminuye el tamaño de las generaciones futuras, que determinan los cotizantes potenciales.

B) Se reduzca la tasa de actividad o la de empleo, puesto que el filtro que existe entre los cotizantes potenciales y los reales (que es la magnitud clave para el sostenimiento del sistema) viene determinado por dichas tasas, que establecen la relación entre el tamaño absoluto de una generación y el número de personas de la misma que acaban siendo cotizantes efectivos.

C) Aumente la esperanza de vida a la edad fijada para la jubilación, porque ello implicará el pago de pensiones durante un mayor número de años.

Los problemas principales que pueden afectar al sistema de capitalización serían:

A) En períodos de caída de los tipos de interés o de perturbaciones financieras graves puede exigir una reducción de los beneficios.

B) En épocas de inflación o de fuerte aumento de la productividad no puede actualizar sus prestaciones con la misma facilidad que el sistema de reparto.

C) La fuerte acumulación de fondos, que es consustancial al sistema de capitalización, puede hacer que, si éste es público, se generen presiones políticas para emplear parte de los fondos acumulados en la satisfacción de otras demandas sociales insatisfechas.

A la vista de lo anterior, podría pensarse que la mejor estrategia para el sistema de pensiones sería ajustarlo cada vez que las circunstancias lo aconsejaran, pasando al reparto si $n+g>i$ y cambiando a la capitalización cuando $i>n+g$. El problema para seguir este curso de acción es que existe una asimetría en el proceso de ajuste, que permite pasar con facilidad de la capitalización al reparto, pero una vez "dentro" del sistema de reparto, es muy difícil salir de él. En efecto, si las circunstancias se vuelven contrarias a la capitalización, es posible pasar inmediatamente al reparto, e incluso sería posible festejar el cambio, financiando la fiesta con el remanente del fondo de capitalización. Por el contrario, si más adelante las circunstancias económicas y demográficas nos indujeran a abandonar el reparto, no sería fácil volver atrás. La cancelación del sistema de reparto exige sacrificar a una generación. O bien denunciamos el contrato intergeneracional vigente, y dejamos sin pensiones a la generación retirada, o bien respetamos este compromiso, pero entonces ha de "pagar doble" la generación

activa, que deberá de hacerse cargo del retiro de la última generación de pensionistas del reparto, y además, acumular fondos para atender a su propio retiro, mediante capitalización.

En el apartado anterior habíamos comentado que fue en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial cuando se desarrollaron los sistemas públicos de pensiones. Aquellos fueron años de fuerte crecimiento económico y elevada natalidad, lo cual hacía patentes los atractivos del sistema de reparto, que fue el adoptado mayoritariamente. En los últimos tres lustros, sin embargo, las circunstancias económicas (fuerte desempleo) y demográficas (envejecimiento) se han vuelto en contra del sistema de reparto, y de ahí las preocupaciones crecientes y fuertes críticas sobre el sistema de pensiones. Hay que subrayar que los problemas de fondo son los derivados del sistema de reparto, más que de la gestión pública de las pensiones, dado que, por su propia naturaleza, el sistema de reparto no es otra cosa que un gigantesco mecanismo de transferencias, en el cual los costes de administración (y por lo tanto, el ahorro derivado de la mejor gestión) son mínimos.

En otras épocas hubo países, como Estados Unidos, que iniciaron los mecanismos de protección social a partir de la capitalización, y tras la crisis financiera del 29 se pasaron al sistema de reparto. Sin embargo, ya hemos señalado las dificultades que existen para hacer el camino en sentido contrario.

Dado que un cambio de sistema no parece una alternativa realista (al menos en el corto y medio plazo), podemos concentrar nuestra atención en ver lo que se puede hacer para mejorar el funcionamiento del sistema de pensiones, partiendo de la premisa de que un sistema de reparto reformado es la única alternativa realista a sí mismo.

Si bajo un sistema de Seguridad Social de reparto subyace un contrato intergeneracional implícito y observamos que cuando se "firmó" las circunstancias eran muy distintas a

las actuales, podemos tratar de "ajustarlo" a las nuevas circunstancias, de modo que los riesgos se repartan de modo equitativo entre las las dos partes signatarias del contrato (la generación activa y la jubilada) y no recaigan sólo sobre una de ellas.

Siguiendo a Musgrave, (1981), y dejando a un lado los contratos ad hoc, en los que los votantes decidirían en cada período el nivel de pensiones, podemos distinguir tres tipos de contratos intergeneracionales bajo un sistema de reparto.

Tasa fija de sustitución

En este tipo de contrato se especifica qué porcentaje de su salario en activo va a percibir como pensión un jubilado. Fijadas las pensiones de este modo, el tipo de cotización que soportan los activos es la variable dependiente del sistema, que debe ajustarse para mantener las pensiones pactadas.

Este tipo de contrato se puede ajustar para que la base de cálculo de las pensiones de los jubilados, se ajuste, incorporando las mayores tasas de salarios disfrutadas por la población activa.

Tasa fija de contribución

Lo que se acuerda en este caso es la tasa de cotización que van a pagar los activos sobre sus salarios. Fijada ésta, es ahora la tasa de sustitución la que se convierte en variable dependiente.

Posición relativa fija

En este caso las pensiones se fijan como una proporción determinada de los ingresos netos de los activos (salario

bruto menos cotizaciones sociales), oscilando el tipo de cotización y las pensiones para mantener dicha razón.

En los dos primeros tipos de contrato citados, la distribución de riesgos es asimétrica, y según cuáles sean las variaciones en la demografía y la productividad, puede resultar beneficiada (perjudicada) la generación retirada o la activa. El panorama actual de baja natalidad y elevado desempleo significa que, si el contrato es de tasa fija de contribución, el riesgo recae sobre la generación retirada, que verá reducirse sus pensiones, de acuerdo con las reglas del sistema. Por el contrario, si el contrato vigente fuese del tipo de tasa fija de sustitución, los activos verían disminuir paulatinamente su salario neto, para mantener las pensiones fijadas en el sistema.

Si las circunstancias fueran las contrarias, y se produjera una expansión demográfica y un crecimiento del empleo y los salarios reales, los trabajadores activos saldrían beneficiados con la tasa fija de sustitución, porque disminuiría el tipo de cotización.

El único tipo de contrato que nos asegura un reparto equilibrado de los riesgos entre las dos generaciones es el de posición relativa fija. En este caso, si creciera la población, disminuiría el tipo de cotización y aumentaría tanto la pensión de los jubilados como el salario neto de cotizaciones de los trabajadores. Si la población disminuyese, el tipo de cotización aumentaría, y las dos partes (jubilados y trabajadores) verían disminuidos sus ingresos. Ante aumentos de la productividad, el tipo de cotización no variaría, y trabajadores y jubilados ganarían en la misma proporción.

Como los sistemas de Seguridad funcionan con una óptica de largo plazo, en la cual es difícil prever el estado de cosas futuro, y necesitan del consenso social para su mantenimiento, parece claro que el acercamiento hacia un contrato de posición relativa fija sería una política correcta, porque aumentaría la estabilidad del sistema y repartiría los

riesgos de modo equitativo entre generaciones, evitando que los riesgos del ajuste recaigan sobre una de ellas.

IV. EL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL Y SUS PROBLEMAS

En los apartados anteriores hemos analizado, desde un plano general, los problemas de la Seguridad Social, con leves referencias al caso español, En éste, vamos a ocuparnos de los problemas concretos del sistema de pensiones español puesto que, como hemos visto, la forma de financiación, las tendencias demográficas y económicas y el tipo de contrato intergeneracional vigente en cada país determinan la naturaleza de sus dificultades.

En España, puede afirmarse que hasta 1964 no aparece un verdadero sistema de Seguridad Social, puesto que anteriormente existía un verdadero mosaico de seguros sociales y mutualidades dispersas, cada una con sus propias reglas de funcionamiento.

Desde su inicio, el sistema se configura como un sistema de tipo profesional, basado en el reparto. Además de las prestaciones económicas, típicas de todo sistema de pensiones (jubilación, invalidez, viudedad y orfandad), se incluyen los cuidados de asistencia sanitaria, a la que tienen derecho los trabajadores cotizantes y sus familiares. La financiación de todas estas prestaciones recae fundamentalmente en las cotizaciones sociales, suponiendo la aportación estatal una pequeña fracción de los ingresos totales.

Las cotizaciones sociales se configuran como un impuesto sobre los salarios (payroll tax), encuadrándose los trabajadores en doce categorías diferentes, a efectos de cotización. En un primer momento se establece una base única (base tarifada) de cuantía fija, para cada categoría, sobre la cual se aplica el tipo de cotización (dividido formalmente entre empresa y trabajador), para determinar la cuota a pagar. Este diseño inicial del sistema de cotización era muy

rígido y exigía retoques contínuos para actualizar los ingresos, dado que no existía relación entre las bases tarifadas y la evolución de los salarios reales. Para introducir mayor flexibilidad en el sistema de cotización se introdujeron en 1972 las bases complementarias, que trataban de acercar la cotización al salario real. Las bases complementarias tenían un tope máximo (expresado como porcentaje de la base tarifada), por lo cual, cuando se produjo en 1979 una nueva reforma, que mantenía a los trabajadores encuadrados en las misma categorías, a efectos de cotización, fijando para cada una de ellas una base mínima y otra máxima, el cambio fué más de tipo formal que real.

Esta "reforma silenciosa" en las cotizaciones introdujo, ya en 1979, un sistema de cotización que, con pequeñas alteraciones, ha subsistido hasta el momento actual. Las diferencias se han producido en los tipos de cotización aplicables, que desde 1979 hasta 1984 han sido decrecientes, pasando del 34,3% al 28,8%, manteniéndose posteriormente en ese valor (para el Régimen General de la Seguridad Social).

Dado que las bases de cotización son la referencia que luego se utiliza para el cálculo de las pensiones, los topes máximos de cotización operan también como límite máximo en las prestaciones. El sistema puede verse como un "seguro" de rentas salariales, que transfiere renta del período activo al de jubilación, y que no asegura rentas salariales por encima de la cantidad fijada como base máxima de cotización.

Las dos notas definitorias del sistema de cotización, entre 1964 y la actualidad serían el progresivo acercamiento de las bases de cotización al salario real y la graduación de los tipos para ajustar la financiación a los requerimientos de gasto del sistema, hasta 1980, mientras que a partir de esa fecha tienen cada vez más peso otras consideraciones de política económica, que llevan a un aumento contínuo de la aportación estatal (procedente de impuestos generales), para reducir las cotizaciones y el coste del factor trabajo,

buscando así una mejoría en los niveles de empleo. Parece que las decisiones de política presupuestaria para 1995 son un nuevo impulso en este sentido.

El Cuadro nº 3 muestra la importancia creciente de la aportación estatal a la Seguridad Social, especialmente, a partir de 1980.

Cuadro 3

FUENTES DE FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA (% DEL TOTAL)

Año	Cotizaciones	Transferencias Estado	Otros ingresos
1977	92,0	3,7	4,3
1979	90,2	5,9	3,9
1981	86,0	11,1	2,9
1983	80,6	17,0	2,4
1985	75,8	21,2	3,0
1987	69,0	24,2	6,8
1989	67,9	25,5	6,6
1991	69,2	30,2	0,6
1993	68,1	30,6	1,3

Fuente: Presupuestos Generales del Estado

Por último, como hito más reciente en el sistema de financiación, hay que mencionar el cambio introducido desde los Presupuestos Generales del Estado para 1989. En dicho ejercicio, y como consecuencia de la decisión anterior de universalizar la asistencia sanitaria (Ley General de Sanidad de 1986), la aportación del Estado a la Seguridad Social, que hasta entonces era incondicionada, pasa a ser finalista, destinándose en su mayoría a la financiación de la sanidad, mientras que una menor proporción va al sistema de pensiones, para financiar el complemento de pensiones míni-

mas. De este modo. la sanidad pasa a configurarse como un servicio público más, financiado con cargo a los impuestos generales, mientras que el sistema de pensiones descansa sobre las cuotas, salvo el componente redistributivo de las pensiones mínimas.

A diferencia de la reforma de la financiación, que se produjo de modo silencioso, la reforma de las pensiones dio lugar a importantes discusiones y enfrentamientos políticos.

Como consecuencia del envejecimiento demográfico y de las revalorizaciones iniciadas en 1978, tuvo lugar un importante aumento del gasto en pensiones. Además del envejecimiento demográfico, que es la causa principal de este fenómeno, habría que citar otras, como el aumento fraudulento en las pensiones de invalidez, motivado por el endurecimiento en el mercado de trabajo (al ser menor el período de cotización exigido para acceder a la invalidez que a la jubilación, la invalidez actuó como válvula de escape del sistema. Además el trato fiscal de las pensiones de invalidez es más favorable, al estar exentas del impuesto personal sobre la renta) y los efectos de las reestructuraciones industriales de principios de los ochenta, que frecuentemente iban acompañadas de medidas de jubilación anticipada (de este modo, sin resolver el problema de fondo, éste se trasladaba de las cuentas del respectivo sector industrial hacia los presupuestos de la Seguridad Social).

El fuerte aumento del gasto en pensiones era propiciado también por los defectos de diseño institucional del sistema, que hasta 1985 tenía fijado un período reducido para acceder a la pensión de jubilación, de sólo diez años. Como bajo el sistema de Seguridad Social se engloba tanto el Régimen General (que encuadra a la mayoría de los trabajadores de la industria y los servicios) como una serie de Regímenes especiales, en los cuales, además de beneficiarse de una reducida presión contributiva, es fácil cotizar el período mínimo, sin tener una actividad laboral real (Regímenes de Autónomos, Empleados de Hogar y Agrario por cuenta propia, especialmente), produciéndose así un fenómeno

fraudulento de "compra de pensiones", mediante el cual, cotizando por importes reducidos y durante el período mínimo de diez años, se podía obtener una pensión vitalicia que, por término medio, se iba a disfrutar durante quince años ó más. Para dar una idea de la amplitud de este fenómeno baste decir que, con datos del total de pensiones en vigor a 1 de julio de 1988, en el Régimen General el 74% de los pensionistas habian cotizado previamente 35 años ó más y sólo el 3% había cotizado entre 10 y 13 años. mientras que aquellos que habían cotizado entre 10 y 13 años eran el 67% en el Régimen Agrario, el 55% en Hogar y el 53% entre los trabajadores autónomos.

En segundo lugar, al tomarse el promedio de las bases de cotización de los dos años anteriores a la jubilación para fijar el valor de la pensión inicial, en un período de fuerte inflación, como es el que estamos considerando, el impulso inflacionista se transmite rápidamente hacia las pensiones.

El continuo aumento en el número de pensiones, debido a las causas indicadas, y la práctica congelación de los cotizantes, por efecto de la crisis económica y el desempleo desembocaron en la reforma de las pensiones de 1985.

La Ley 26/1985, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social, trata de restablecer el carácter contributivo y la proporcionalidad del sistema de pensiones español. Para ello, eleva de diez a quince años el período mínimo de cotización requerido para acceder a la jubilación (dificultando, ó al menos encareciendo la compra de pensiones y contribuyendo también a mejorar la proporcionalidad) y cambia la base de cálculo para fijar la pensión inicial, que pasa a ser el promedio de los ocho (no dos) años previos a la jubilación.

Nótese que, en términos de los contratos intergeneracionales que habíamos examinado, esta medida equivale a redefinir un contrato tipo tasa fija de sustitución, bajando la proporción de la pensión inicial respecto al salario previo,

aunque a cambio se pasa de un sistema de revalorizaciones discrecionales a otro en que las pensiones se revalorizan según la inflación prevista. Una medida de este tipo contribuye a aliviar los riesgos que la generación activa cotizante soporta en momentos de aumento de los pensionistas y bajas tasas de crecimiento real.

El Cuadro 4 muestra los efectos de la reforma de las pensiones, en términos del tipo interno de rendimiento obtenido por los pensionistas de los distintos Regímenes. La situación que se compara es la de un pensionista que se jubila el 1 de enero de 1989, habiendo cotizado el período medio y por el importe de la base de cotización media en cada uno de los regímenes. La diferencia viene de aplicar el período mínimo de cotización y la fórmula de cálculo de las pensiones de la Ley 26/85 ó la anterior.

Cuadro 4

TIPO INTERNO DE RENDIMIENTO OBTENIDO POR LOS PENSIONISTAS DE LOS DISTINTOS REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Régimen	TIR antes de la reforma	TIR después de la reforma
General	11,23	13,74
Hogar	25,24	20,80
Autónomos	17,17	16,24
Agrario	20,17	18,37

Fuente : Monasterio y Suárez (1992)

Del Cuadro 4 cabe extraer dos conclusiones principales. La primera es que la mayoría de los actuales pensionistas se ha beneficiado de importantes transferencias intergeneracionales, que les ha proporcionado el sistema de reparto, tal como muestran los elevados tipos de rendimiento interno obtenidos del sistema de Seguridad Social. La razón estriba, para los pensionistas del Régimen General en las

cotizaciones reducidas que han pagado durante el período de arranque del sistema, durante el cual el número de pensionistas era muy reducido. Los de los Regímenes especiales se deben a su menor presión contributiva y también al reducido período de cotización En este sentido, y aunque siempre es discutible cualquier noción de justicia, la corriente de pensiones que van a recibir los actuales pensionistas parece apreciablemente alta, en relación a las cotizaciones pagadas. Desde luego, si las cotizaciones se hubieran invertido en el mercado financiero, no hubiesen podido adquirir un activo que les hubiera dado una rentabilidad tan elevada.

La segunda conclusión sería la constatación de una corriente de transferencias intrageneracionales, que va desde los pensionistas del Régimen general hacia los de los Regímenes especiales. La revalorización de las pensiones a tipos decrecientes, a medida que era mayor la cuantía de la pensión, junto con la política de pensiones mínimas han originado una redistribución interna favorable a las pensiones más reducidas. De ahí que tras la reforma de 1985, la garantía de mantenimiento del valor real de la pensión beneficie a los pensionistas del Régimen General.

Mirando al futuro, sin embargo, nos encontramos con que los actuales cotizantes, que durante toda su vida laboralmente activa van a soportar un presión contributiva elevada, llegarán a acceder al retiro en circunstancias más difíciles, especialmente a partir del 2010-2015.

En los próximos años no se prevé un aumento acusado de nuevos pensionistas, e incluso a partir del 2001 está la brecha demográfica derivada de la guerra civil. El problema llegará en el momento de la jubilación de las generaciones numerosas procedentes del boom demográfico de los años cincuenta y sesenta. Dicha jubilación coincidirá, además, con un adelgazamiento de las generaciones que acceden al mercado laboral, dada la notable caída de la natalidad experimentada en España desde comienzos de los ochenta.

Ante la coincidencia de ambos fenómenos, es necesario proceder a algún ajuste en el sistema, puesto que parecen razonables las dudas sobre su solvencia financiera futura, de mantenerse el actual entorno económico y demográfico. Si se quiere hacer cumplir, en sus términos actuales, el contrato de tasa fija de sustitución vigente, la presión contributiva sobre los trabajadores futuros debería aumentar hasta límites difíciles de soportar.

V. LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA

Como cuestión previa al análisis de las estrategias de reforma, hay que subrayar que la necesidad y la amplitud de las reformas futuras dependerá de cual sea el grado de cumplimiento de las previsiones hechas para las variables demográficas y económicas que afectan a la Seguridad Social. La mayor certeza la tenemos respecto al aumento en el número de pensionistas. La financiación de las pensiones para ese colectivo creciente depende fundamentalmente del número de cotizantes sobre el que pueda sostenerse el sistema. Aquí chocamos con la reducción de la natalidad, pero el problema no debe verse como una cuestión de "falta de brazos", porque otros factores económicos son de importancia crucial a este respecto. Si en el horizonte considerado se produjera una etapa de prosperidad prolongada, la baja natalidad no tendría por qué constituir un impedimento absoluto para que creciera el número de cotizantes. Una mejora de la actividad económica podría (y seguramente lo haría) inducir un aumento de la tasa de actividad femenina, que en España es comparativamente reducida respecto a otros países europeos. Más aún, podrían atraerse trabajadores del este de Europa o norte de Africa, mediante una política de inmigración adecuada.

El problema vendría de no adoptar medida alguna, y esperar confiadamente que la esperanza de la prosperidad económica contrapese la certeza del envejecimiento demográfico, porque de aunarse en el futuro un bajo crecimiento

económico con el declive demográfico, no se dispondría de tiempo suficiente para repartir los costes del ajuste, que en vez de ser gradual debería hacerse de forma brusca. Y en una institución que opera a largo plazo, como es la Seguridad Social, el gradualismo y la aceptación social son dos elementos clave de cualquier estrategia reformadora.

La necesidad de la reforma, por lo tanto, sería mayor si persisten las actuales circunstancias económicas en un futuro de envejecimiento demográfico. En ese caso, el mantenimiento del statu quo haría recaer todos los riesgos sobre la generación activa.

Proponer el cambio a un contrato tipo tasa fija de sustitución desplazaría los riesgos sobre la generación jubilada, pero no supondría una forma de ajuste más equitativa.

Si se quieren repartir los riesgos de modo equilibrado, algunas opciones a considerar serían:

1°) Cambio a un contrato de la modalidad posición relativa fija. Aunque ésta sea quizá la fórmula de más difícil implementación política, su ventaja sobre las demás, en cuanto a trato equitativo entre generaciones, es clara.

2°) Redefinir el actual contrato intergeneracional cuando las circunstancias lo requieran, de modo que la tasa de sustitución de los pensionistas se fije a un nivel más bajo, si las previsiones negativas llegan a materializarse. Adoptar dicha medida equivale a reducir el tipo de cotización necesario tras el ajuste. De hecho, es un acercamiento discrecional y no automático al punto en que nos situaría el contrato de posición relativa fija.

Posibles variantes, menos deseables, de esta solución serían actuar sobre la política de revalorizaciones, en vez de sobre la pensión inicial. Dado que la fórmula actual establece la revalorización de las pensiones según la inflación prevista, admitir desviaciones sistemáticas de la inflación pre-

vista sobre la real nos conduciría, de un modo más discreto, en la misma dirección.

3°) Otra forma de restaurar el equilibrio y mejorar la relación activos/pasivos del sistema consistiría en retrasar la edad de jubilación. Tal medida tendería a restablecer la proporcionalidad que existía anteriormente, para el individuo representativo, entre los años de cotización y el período de cobro de la pensión. Los avances médicos y el mejor estado de salud permitirían volver, en mejores condiciones, a la tasa de actividad laboral de los mayores de 65 años que se registraban en el pasado.

La efectividad de esta fórmula estará condicionada por la situación del mercado laboral.

4°) Desde una perspectiva diferente, el sistema de pensiones podría apuntalarse introduciendo una cierta dosis de capitalización al lado del reparto (López García, 1994). Como los problemas del sistema de pensiones son, en el fondo, los problemas del régimen de reparto, el uso de la capitalización para complementar las pensiones futuras podría contribuir a aliviar el problema.

La capitalización podría introducirse dentro del sistema público de pensiones, por ejemplo acumulando un fondo a partir del año 2001, aprovechando la menor incorporación de pensionistas, y utilizando dicho fondo para aliviar las tensiones del gasto posteriores al 2015. Alternativamente, podría pensarse en una capitalización externa al sistema público de pensiones, mediante estímulos y facilidades fiscales a los fondos privados de pensiones. Esta segunda opción tiene, como es obvio, distintas implicaciones distributivas y requeriría clarificar previamente a los cotizantes cuál va a ser el montante de la pensión que la Seguridad Social les garantiza, para que puedan planificar con un plazo suficiente, el esfuerzo ahorrador a realizar para obtener la renta de jubilación que se fijen como objetivo.

VI. CONCLUSIONES

Después del análisis realizado en los apartados anteriores, estamos en condiciones de dar alguna respuesta a las preguntas que nos formulábamos al comienzo del trabajo.

Los sistemas públicos de pensiones, implantados con posterioridad a la II Guerra Mundial y basados en el régimen de reparto han proporcionado a la mayoría de los actuales jubilados unas pensiones que suponen un notable rendimiento sobre las cotizaciones pagadas durante su vida activa. Esta riqueza neta percibida de la Seguridad Social se debe al componente de transferencia intergeneracional derivado del sistema de reparto. De cara al futuro, sin embargo las circunstancias demográficas y las previsiones económicas hacen pensar que el tipo interno de rendimiento de los futuros pensionistas va a reducirse de modo importante y que el componente de transferencia puede incluso llegar a ser negativo.

Ante esos temores, y aunque pueda parecer quizá un derroche de previsión preocuparse por acontecimientos tan lejanos como los situados en el 2015 (que es cuando comenzarían los problemas más graves para la Seguridad Social española), hay que tener en cuenta que el período de ajuste necesario para implementar los cambios en materia de pensiones es muy prolongado, y que es necesario repartir los riesgos de modo equilibrado entre las diversas generaciones.

Dado que el sistema de reparto es un mecanismo de transferencias que opera a escala nacional y tiene unos costes de gestión muy reducidos, los problemas no pueden atribuirse a la ineficiencia de los gestores públicos, y por tanto, no es con mejoras de gestión (aunque estas sean necesarias) como podemos esperar superar las dificultades. Sería necesario abrir un gran debate social sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y sus perspectivas futuras, pues sólo de este modo podrá alcanzarse un elevado grado

de aceptación para introducir medidas que necesariamente deben de ser graduales.

La solución debe buscarse mediante cambios en los parámetros de funcionamiento del actual sistema de reparto, redefiniendo el contrato intergeneracional que está implícito en las normas del sistema de pensiones, porque proponer el paso a la capitalización no parece una alternativa realista.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aaron, H. (1966): "The Social Insurance Paradox"; *Canadian Journal of Economics*; vol 32; nº 3; págs. 371-374.

Atkinson, A. (1987): "Income maintenace and Social Insurance"; *Handbook of Public Economics*; vol. 2; págs. 779-908; Auerbach y Feldstein (Eds); North Holland.

Diamond, P. (1977): "A framework for social security analysis"; *Journal of Public Economics*; vol. 8; págs. 275-329.

López García, M. (1994): "Los fondos públicos de capital y la financiación de la Seguridad Social"; *La crisis del Estado del Bienestar*; págs. 103-122; AGEESP.

Monasterio, C., y Suárez, J. (1992): "Gasto social en pensiones"; *Hacienda Pública Española*; nº 120/121; págs. 119-143.

Musgrave, R. (1981): "A Reappraisal of Financing Social Security"; *Social Security Financing*; MIT Press; págs. 89-127.

OCDE (1988): "La reforme des regimes publiques de pensions"; Paris.

CAPITAL PUBLICO Y CONVERGENCIA

Francisco Pérez García
Universidad de Valencia e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

I. INTRODUCCION

La acumulación de capital público, de infraestructuras y equipamientos sociales está mereciendo una gran atención en los debates de política económica en estos últimos años. La valoración de su contribución al bienestar se puede orientar de dos maneras. En primer lugar, si el esfuerzo inversor público mejora las condiciones productivas de la economía, permite ganancias de productividad y sostiene el crecimiento. Así, puesto que sólo la expansión de la producción nacional permitirá ampliar la base económica con la que financiar cada una de las actividades, tanto privadas como públicas (incluídas las del Estado de Bienestar) que se desarrollan en cualquier país, una eficiente inversión en infraestructuras hará más viable la satisfacción de las aspiraciones de mayores niveles de bienestar. En segundo lugar, una parte de las infraestructuras y equipamientos sociales proporciona servicios directos a la población que, aunque son medidos con dificultades por la contabilidad nacional, contribuyen al bienestar individual y colectivo.

Estas páginas se centran en presentar algunos de los principales argumentos relacionados con el primero de los enfoques mencionados, relacionando la acumulación de capital público con el crecimiento económico y la posibilidad de las economías más atrasadas de converger hacia los niveles de renta y bienestar de otras más desarrolladas. El punto de referencia empírico para ilustrar el análisis de estos problemas será la economía española.

II. EL PAPEL DEL GOBIERNO EN EL CRECIMIENTO

En las valoraciones de los economistas, los políticos, los gestores públicos y la opinión pública en general, sobre el papel del Estado en el crecimiento se ha producido en los últimos años un importante cambio de orientación. Las crisis de los 70 y los 80 han significado una crisis de confianza en la capacidad del sector público para conducir las economías desde el lado de la demanda. El gran éxito de las políticas keynesianas después de la 2ª Guerra Mundial, hasta la primera crisis del petróleo, fue conseguir mitigar considerablemente la intensidad de las fluctuaciones económicas. Una componente fundamental de esas políticas de demanda fue, precisamente, el manejo de la intensidad de la inversión pública. Durante varias décadas, parecía haberse conseguido una notable habilidad en esta tarea. Sin embargo, al tiempo que aparecían las dificultades asociadas a la crisis de los 70, se produjo una pérdida de confianza en la capacidad del sector público de controlar el ciclo; a esta dificultad se le han dado distintas interpretaciones.

Algunas de las valoraciones han consistido en negar la eficacia del enfoque keynesiano en la actualidad y afirmar, por consiguiente, que el papel del sector público en el crecimiento en las economías desarrolladas, cada vez más abiertas y más obligadas por las reglas de la competencia, iba a quedar sustancialmente reducido. En cambio, otra parte de los economistas profesionales han subrayado un enfoque diferente del problema, que no ignora las dificultades de las políticas de demanda pero sigue defendiendo un papel para el sector público en la gestión de las economías. Desde este segundo punto de vista quiero partir en mi conferencia: defendiendo una reorientación de las estrategias de política económica concebida desde la necesidad de prestar más atención al lado de la oferta, a las condiciones de producción de las economías y al largo plazo. En esa misma línea, si ustedes recuerdan cuáles han sido las recomendaciones de los organismos internacionales para dar respues-

tas a la crisis, encontrarán expresiones tales como políticas de oferta y políticas de ajuste positivo.

Las dificultades para manejar la demanda agregada, sin provocar en ocasiones consecuencias no deseadas sobre el nivel de actividad y el nivel de empleo, han hecho considerar con más atención qué puede hacer realmente el sector público desde el lado de la oferta. Es decir, han obligado a analizar su capacidad de influir sobre las condiciones de producción, los costes de producción, los determinantes del nivel de empleo y del nivel de actividad. Una de las respuestas que se ha dado a estas preguntas es que el sector público (en particular con el instrumento inversión pública) puede contribuir a la continuidad en el proceso de acumulación de capital y, con ello, el crecimiento a largo plazo. Poner el acento en la importancia de sostener el proceso de acumulación de capital para determinar las condiciones con las que trabajan los factores productivos (el capital privado y el trabajo) significa trabajar con un horizonte temporal más largo, destacando el alcance que tiene en el periodo corriente el esfuerzo que se hizo en el pasado.

En efecto, una empresa es competitiva en la actualidad según cuál sea el *stock* de capital acumulado, el *stock* de conocimientos y de experiencias acumulados en las personas que la dirigen, o que desarrollan sus actividades en ellas. Desde este punto de vista, el papel de la inversión pública es doble: por un lado, contribuir con una serie de inputs a las actividades que desarrollan las empresas privadas y, por otro, suministrar al conjunto de la población un conjunto de servicios que entrarían dentro de la categoría de los bienes públicos e influyen directamente sobre el nivel de bienestar. Por consiguiente, este cambio de orientación sobre lo que constituye el papel del Estado podríamos resumirlo diciendo que, en lo que se refiere a la inversión pública, se ha pasado de prestarle mucha atención como un componente de la demanda (que puede servir al objetivo de regular las fluctuaciones económicas a corto plazo) a otorgarle un papel mucho más de medio y largo Algunos

de plazo, no tan dependiente de la coyuntura, no tan pendiente de lo que sucede en un ciclo económico. Desde esta perspectiva, lo que ha de valorar es si el esfuerzo de inversión pública y de formación de capital público es el adecuado para sostener el crecimiento a lo largo del tiempo y si tiene efectos sobre la productividad, para asegurar que las actividades privadas de esa economía sean capaces de mantener su posición competitiva en relación con los demás países.

III. LOS EFECTOS DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Sobre las consecuencias de la inversión en infraestructuras hubo una intensa discusión en los EE.UU. en la segunda mitad de los años 80[1]. Muchos especialistas habían observado que la economía americana había perdido posiciones relativas en términos de productividad y competitividad con otros competidores europeos o de Asia, y algunos de los estudios permitieron advertir que el ritmo de acumulación de capital público, de inversión en infraestructuras, durante los períodos de la presidencia Reagan en la década de los 80, había sido menor que en décadas anteriores. El análisis que comenzó a partir de esta observación, intentó establecer si una de las contribuciones importantes del sector público al crecimiento es precisamente mantener un adecuado ritmo de inversión pública, por su capacidad de afectar positivamente al crecimiento a largo plazo, o si no es posible contrastar afirmativamente ese supuesto. A partir de la formulación de esa hipótesis comenzó a desarrollarse una notable cantidad de trabajo teórico y empírico, para estudiar con más detalle su significado y establecer la evidencia existente sobre la misma.

---

[1] Véase Baumol, W.J. (1986), Destouzos, M.L., Lester, R.K. y Solow, R.M. (1989) y Jorgenson, D.W., Gollop, F.M., y Fraumeini, B. (1987).

los ejemplos que se pueden plantear como referencia de los efectos positivos del capital público sobre el crecimiento son los siguientes:

a) la reducción de costes privados
b) la localización de la inversión privada
c) la adopción de nuevas tecnologías
d) la provisión de bienes públicos

Es evidente que la disponibilidad de mejores infraestructuras públicas implica con frecuencia la reducción de los costes privados. Todos conocemos ejemplos concretos de cómo una empresa, si quiere iniciar su actividad en una localización determinada, necesitará sustituir mediante su propia inversión ciertas infraestructuras públicas si éstas no están disponibles.

Por lo que acabo de señalar, hay un efecto directo de las infraestructuras sobre la localización de la inversión, y esto introduce ya un elemento que después quiero comentar: la perspectiva espacial del crecimiento. Las inversiones privadas se localizan en aquellas regiones donde cuentan con adecuadas dotaciones para desarrollar su actividad sin estrangulamientos. Esto supone también, en ocasiones, que sin las adecuadas infraestructuras públicas es difícil adoptar determinadas tecnologías en ciertas localizaciones. Por ejemplo, en economías como las actuales, en las que muchas veces se compite acortando los periodos de toma de decisiones y de reacción frente a los problemas, no podremos pensar en instalar ciertas actividades en un lugar si no hay una estructura de telecomunicaciones en ese momento que nos permita conectar con facilidad, transmitir datos, etc., con otras zonas del mundo.

Por otra parte, como ya ha sido mencionado, las infraestructuras son también importantes para determinar cuál es el nivel de provisión de bienes públicos, que son a veces difíciles de computar a la hora de valorar la producción nacional pero resultan determinantes para el bienestar de la población. Las carreteras utilizadas por los ciudadanos

para el trabajo o el ocio, los equipamientos educativos o sanitarios, las infraestructuras urbanas, etc., proporcionan múltiples servicios que forman parte de las funciones de bienestar individuales y colectivas.

Cuando en EE.UU. se produjo el debate sobre el impacto de las infraestructuras en el crecimiento, se discutió en direcciones concretas[2] para evaluar si las infraestructuras afectaban realmente a la productividad y a la competitividad. Utilizaré como sinónimos ambos términos porque, en el sentido que aquí interesa, lo son. ¿Se podía demostrar que para el sector privado disponer de mayor capital público reducía sus costes? La respuesta que se obtuvo del trabajo estadístico y econométrico fue afirmativa: una mayor dotación de capital público aumentaba la productividad privada.

En segundo lugar se planteó otra pregunta interesante para una de las decisiones concretas a adoptar por el sector público: la composición funcional de la inversión a realizar. ¿Cualquier tipo de infraestructuras tiene el mismo efecto positivo sobre la productividad? La respuesta de la evidencia empírica a esta pregunta ha sido negativa: no da lo mismo en qué categoría de inversión pública se materialice la inversión. Se encontraron relaciones positivas y estadísticamente significativas muy claras para un bloque de infraestructuras, denominadas infraestructuras productivas. En cambio no se encontraron (o no eran significativas) para otro bloque de infraestructuras, los llamados equipamientos sociales. Así pues, la importancia del capital público para la competitividad era constatable cuando se trataba de carreteras, de inversiones en todo el ciclo del agua (desde el aprovisionamiento a la eliminación de residuos), de infraestructuras urbanas e infraestructuras de comunicaciones. En cambio, la relación entre las inversiones educativas,

---

[2] Véase el trabajo inicial de Aschauer, D. (1989a), (1989b) y (1989c) y Munnell, A. (1990a), (1990b) y (1990c). Una revisión de las polémicas sobre el papel del capital público y su aplicación al caso español en Mas, M., Maudos, J., Pérez, F. y Uriel, E. (1993), (1994a), (1994b) y (1994c).

sanitarias o en edificios administrativos y la productividad privada no se podía probar, lo cual no significa que estas inversiones no tengan importancia (y mucho menos que el gasto público en estas actividades no tenga importancia) sino simplemente, que su relevancia debe ser establecida desde otro punto de vista, en términos de otras variables o con otros horizontes temporales.

En tercer lugar, los investigadores discutieron también hasta qué punto es importante la localización de las infraestructuras para determinar sus efectos sobre las economías. En este sentido se hicieron estudios desagregados, a nivel de estado o de área metropolitana, para determinar si son las dotaciones de un área concreta las únicas que cuentan para la productividad de ese espacio económico, o si también influyen en ello las dotaciones de las otras áreas colindantes o relacionadas. Se encontró un resultado también interesante: las infraestructuras influían positivamente en todos los casos pero, mientras que cuando se ponía en relación la dotación de capital público con la producción de un área metropolitana concreta se encontraba una elasticidad de 0'1, cuando se consideraba un ámbito geográfico más grande (por ejemplo en un estado) se encontraba un efecto mayor, una elasticidad mayor (0'2) y cuando se consideraba el conjunto de los estados se encontraba un efecto todavía mayor (elasticidad 0'35).

Estos resultados llamaban la atención sobre un aspecto de interés: las infraestructuras no solamente son importantes por la función que cada una de ellas desempeña en el territorio en el que se instalan, sino también por la función que la red de infraestructuras desempeña. Es decir, que cuenta más el conjunto que cada una de las piezas por separado, lo cual es relevante para el estudio de una dimensión importante del problema de las infraestructuras (su distribución espacial), a tener en cuenta cuando consideremos el caso español.

Por último, se planteaba también si la importancia de las infraestructuras y del capital público era la misma, fuera

cual fuera el estadio de desarrollo en el que se encontrara la economía. En otras palabras: ¿tiene la misma importancia la primera conexión que se hace entre dos ciudades que cuando se pasa de cuatro a cinco carriles en la autopista que las une?, ¿tiene la misma importancia que exista abastecimiento de aguas para un polígono determinado que conseguir que el abastecimiento incorpore ciertas sofisticaciones técnicas recientes? Según la evidencia empírica, la importancia de las infraestructuras resultaba mayor cuando se trataba de infraestructuras o de redes básicas; en fases de desarrollo más avanzadas y con mayores dotaciones en *stock* de capital público, el impacto de las dotaciones adicionales sobre la productividad, sobre la reducción de costes, etc. iba paulatinamente decreciendo, aunque siempre resultaba positivo.

IV. CONVERGENCIA

Cuando hablamos de ganancias de productividad, de mejoras de competitividad, estamos pensando en el interés que tiene, para un país o región, valorar sus resultados económicos poniéndolos en relación con los que obtienen otras economías. La similitud entre economías ha sido estudiada mediante los conceptos de convergencia.

Hace unos años, cuando se discutía sobre el proceso de convergencia europea y se fijaron algunos objetivos, seguramente se desenfocó algo la idea, prestándose mucha atención a los instrumentos sin destacar bien el objetivo. Los instrumentos eran una serie de condiciones referidas a distintos equilibrios macroeconómicos que debían facilitar el crecimiento contínuo y, a través de ello, la reducción de las desigualdades. El objetivo, el verdadero punto central de la idea convergencia, lo que de él interesa a cualquier ciudadano, es saber si la economía en la que vive le va a permitir acercarse a los niveles de renta y bienestar de otras economías, de otras sociedades que han demostrado capacidad de alcanzar estándares superiores de vida.

Cuando los economistas asocian esta idea, de manera muy intuitiva, al concepto de convergencia, están proponiendo analizar si los países más pobres pueden acercarse a la situación de los países más ricos. Conforme eso suceda irán siendo todos más parecidos y, por tanto, la situación de todos ellos convergerá.

Este es un concepto que puede ser puesto en relación con el papel del sector público en el crecimiento, y más concretamente con sus decisiones de inversión en infraestructuras. Las preguntas que pueden plantearse son las siguientes: ¿El capital público, la inversión en infraestructuras, favorece los procesos de convergencia en renta *per capita* entre países o regiones? Estos objetivos de convergencia, ¿son objetivos razonables o, por el contrario, los pobres van a seguir siendo pobres y los ricos van a seguir siendo ricos? ¿Qué evidencia empírica tenemos sobre la convergencia de las economías?

También este tema mereció una gran atención en la literatura económica de los últimos años[3]. De la misma, extraeré algunos datos para mostrar lo que sabemos sobre el mismo.

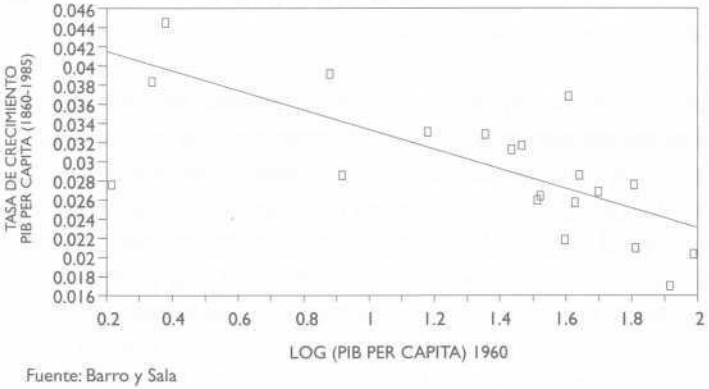
Sobre la convergencia de las economías hay bastante evidencia de que las más pobres, a largo plazo, crecen a tasas mayores que las economías más ricas y, por tanto, que convergen. Esta evidencia se ilustra con los gráficos 1, 2 y 3. Los gráficos tienen en el eje de abcisas una medida equivalente a la renta *per capita* en un año inicial y en el eje de ordenadas una tasa de crecimiento media de esas economías durante un largo período de tiempo. Si existe convergencia, tenemos que encontrar una agrupación de las observaciones a través de una línea decreciente, dado que las economías que muestran una mayor tasa de crecimiento deberán ser aquellas que al principio tenían un menor nivel de renta.

---

[3] Véase Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1990), (1991) y (1992).

Gráfico 1

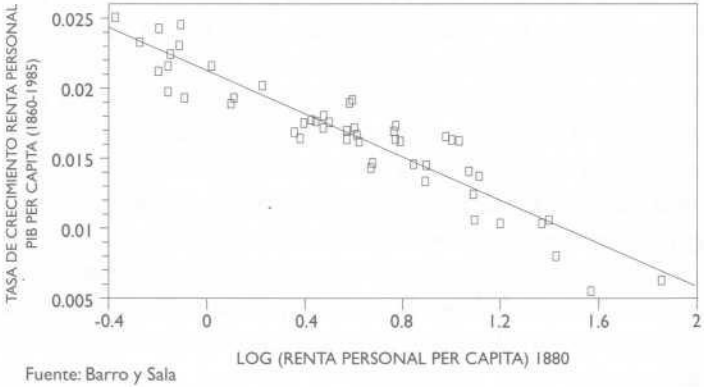
CONVERGENCIA ENTRE PAISES DE LA OCDE (1960-1985)



Fuente: Barro y Sala

Gráfico 2

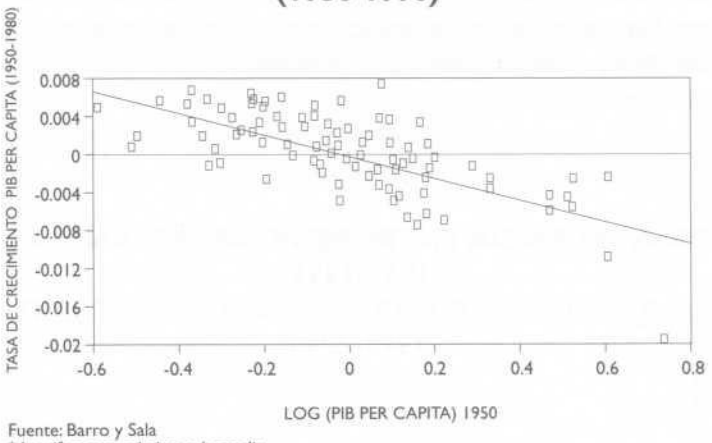
CONVERGENCIA ENTRE ESTADOS USA (1880-1990)



Fuente: Barro y Sala

*Gráfico 3 **

CONVERGENCIA ENTRE REGIONES EUROPEAS (1950-1990)



Fuente: Barro y Sala
* las cifras son relativas a la media de cada país

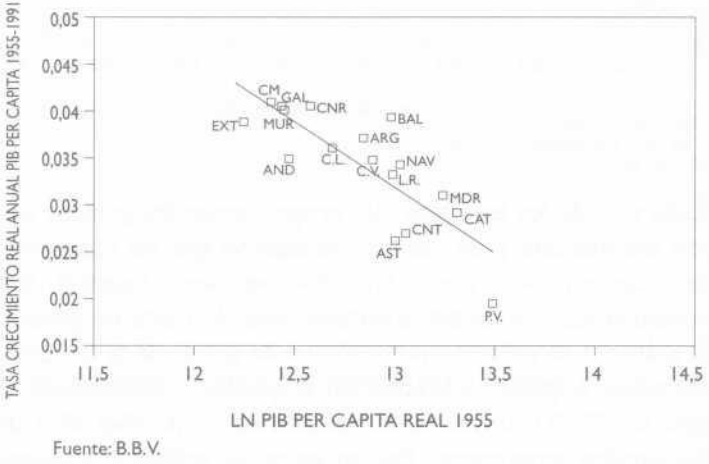
Cada uno de los ejemplos que proporcionan los gráficos lanzan ese mensaje, pues siempre se observa que las economías se sitúan en torno a esta línea con pendiente negativa, que relaciona tasa de crecimiento con nivel de renta de partida. El gráfico 1 se refiere a un conjunto de países de la OCDE y considera el período 1960-1985. El gráfico 2 corresponde al caso de EE.UU., tomando un período de ciento diez años de los estados americanos. Por su parte, el gráfico 3 muestra, para el período 1950-1990, la evolución de las regiones europeas, de los países que en la actualidad constituyen la comunidad a doce miembros. En los tres análisis gráficos se percibe el mismo resultado: las economías que más crecen son, en promedio, las que partían de niveles de renta más bajos. Por tanto, la evidencia empírica indica que, a largo plazo, se observa efectivamente convergencia.

Si consideramos la evidencia empírica disponible para el caso español, mediante las series de renta nacional que elabora el BBV con detalle provincial, es posible estudiar la convergencia entre las regiones españolas a lo largo del período 1955-1991. Al observar el gráfico 4 podemos identificar cómo las regiones españolas también responden a

ese patrón de comportamiento. En un extremo se encuentra el País Vasco que, partiendo del más elevado nivel de renta inicial ha experimentado, en promedio, la tasa de crecimiento más baja; en cambio, en el otro extremo podríamos encontrar Extremadura, con el menor nivel de renta de partida, y una de las mayores tasas de crecimiento.

Gráfico 4

CONVERGENCIA ENTRE REGIONES ESPAÑOLAS 1955-1991



Fuente: B.B.V.

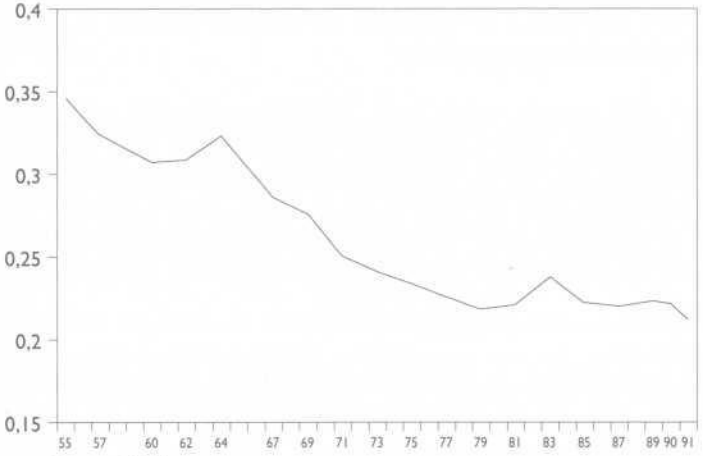
Por consiguiente, para todos los ejemplos que hemos repasado se confirmaría esta afirmación general de que, cuando una economía parte de un nivel de renta inferior, suele crecer en promedio, a una tasa superior. Este proceso no es regular a lo largo del tiempo y, de hecho, si consideramos en el caso de las regiones españolas cómo ha evolucionado la dispersión entre sus rentas *per capita* (gráfico 5), observamos que en la última década ese proceso de convergencia se ha estancado[4]. No obstante, a largo plazo

[4] Sobre este tema hay ciertas discusiones en España derivadas de los problemas de distintas bases de información estadística. La contabilidad regional (1980-1991) y la serie más larga del BBV no coinciden en el subperiodo común a ambas.

los datos parecen confirmar que la convergencia se produce, a ritmos moderados –se podría en promedio hablar de que se produce un acortamiento de la distancia a una tasa situada entre un 1 y un 2% anual–. Se trata de un ritmo que puede parecer lento pero, como la experiencia histórica demuestra, esos procesos acumulados acaban permitiendo alcanzar a las economías más pobres niveles de bienestar insospechados hace sólo unas décadas.

Gráfico 5

DISPERSION PIB PER CAPITA ENTRE CCAA. 1955-1991
(Desviación típica del ln)



Fuente: B+B.V.

V. POLITICAS DE CONVERGENCIA REAL

Para el diseño de alternativas de política económica, es importante determinar si la convergencia se va a dar con independencia de cómo funcionen las economías, de cómo se actúe sobre ellas desde el sector público. En particular, dado lo que los economistas americanos habían observado sobre la dificultad de mantener la posición competitiva y la elevada posición relativa del nivel de renta *per capita* de los EE.UU., si se descuidaba el esfuerzo de acumulación de

capital público, ¿sería legítimo derivar de ello la conclusión de que las políticas de inversión pública, pueden condicionar los procesos de crecimiento de las economías y la convergencia o no entre las mismas?

Hay una serie de factores que han sido considerados con posibilidades de condicionar la convergencia entre las economías, favoreciéndola o dificultándola. En primer lugar, pueden afectar a un proceso de convergencia las condiciones naturales, incluidos los elementos climáticos o la fertilidad de un determinado territorio. No conviene pensar que ésta sea una cuestión cada vez menos importante porque la agricultura pesa menos en la producción de los países desarrollados. No sólo la agricultura depende de este tipo de factores pues, por ejemplo, es difícil imaginar el desarrollo del sector turístico sin ventajas en el clima o en las circunstancias geográficas.

En segundo lugar, afecta a la velocidad de convergencia el esfuerzo ahorrador de las economías, pues una mayor tasa de ahorro reduce el coste de la inversión, lo que acelera el crecimiento y, por consiguiente, favorece el acercamiento de la renta a los niveles de las sociedades más desarrolladas.

En tercer lugar, la estructura productiva cuenta, pues las economías en las que el sector agrícola tiene un mayor peso encuentran más dificultades para alcanzar tasas de crecimiento de la productividad más elevadas. Esto se comprueba de forma muy clara en el caso de las regiones españolas: las regiones en las que el peso del sector agrícola es más importante, en promedio, tienen más dificultades para conseguir ese acercamiento a los niveles de renta más elevados.

En cuarto lugar, influye el capital humano como determinante de la capacidad de introducir nuevas actividades y de asimilar progreso técnico: mejores dotaciones de recursos humanos se asocian con mayores tasas de crecimiento.

Por último, está comprobado que influye el capital público, pues las dotaciones de infraestructuras y equipamientos favorecen la asimilación del progreso técnico y las decisiones de localización de la inversión privada, promoviendo un ritmo de crecimiento más elevado y, por tanto, los procesos de convergencia.

VI. EL CASO ESPAÑOL

En los apartados anteriores se ha presentado de manera sucinta una panorámica de carácter general sobre los problemas del crecimiento y la convergencia entre las economías. En los que restan se considerarán los procesos de convergencia y el papel del capital público en el desarrollo de las regiones españolas, dentro de ese esquema de referencia.

Hay dos debates recientes muy importantes, que han acompañado al nacimiento del Estado de las Autonomías. El primero, que antes comentábamos en términos generales, es si el desarrollo regional se está produciendo en España de manera que se reducen o no las diferencias en renta *per capita*. Ahora se es mucho más sensible a la dimensión regional de los problemas y se es más consciente que antes de la existencia y la importancia de unos flujos de solidaridad interregionales, que a unas regiones les parecen muy intensos mientras a otras les parecen insuficientes. Y la pregunta es, ¿se están reduciendo de hecho las diferencias entre las regiones o se están acentuando? El otro debate es, en buena medida, un caso particular del primero: con qué criterio se están localizando las infraestructuras. ¿Se están homogeneizando las regiones españolas en sus niveles de equipamiento?

VI.1. Convergencia en productividad

En relación con el primer debate, además de constatar, como veíamos en el gráfico 4, que sí hay convergencia,

parece también importante señalar cómo esta convergencia en el nivel de renta *per capita* es el resultado de tres elementos y que todos no actúan en la misma dirección.

Denominemos Y a la renta y N a la población. La renta *per capita* (Y/N) sería el producto de tres factores, la productividad por ocupado (Y/L), el cociente entre ocupados y activos, es decir la tasa de ocupación (L/A), y el cociente entre activos y población, es decir la tasa de actividad (A/N).

$$\frac{Y}{N} = \frac{Y}{L} \cdot \frac{L}{A} \cdot \frac{A}{N}$$

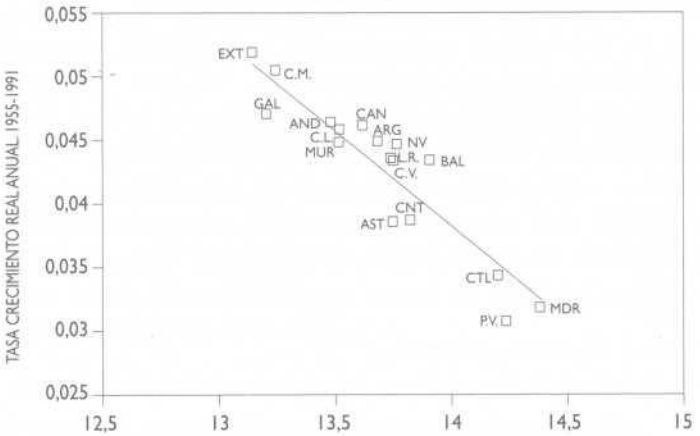
Hemos observado que la renta *per capita* de las regiones españolas es cada vez más parecida, pero es interesante comprobar si también son más parecidas las regiones españolas en cada uno de esos tres elementos en los que hemos descompuesto (Y/N). Nuestro interés en analizar si son más parecidas en productividad es debido a que éste es un concepto más cercano a las condiciones de competitividad de las empresas; en cambio, si son más parecidas o no en tasas de ocupación y en tasas de actividad depende de circunstancias mucho más generales, pero se trata de variables que son también relevantes para el funcionamiento del Estado de Bienestar.

El gráfico 6 muestra que, efectivamente, las productividades del trabajo, son cada vez más parecidas, incluso más que las rentas *per capita*. Esto equivale a decir que las condiciones productivas de las diferentes regiones se asemejan cada vez más; si consideráramos solamente las productividades de los sectores industrial y de servicios, observaríamos que el parecido de las regiones en los mismos en la actualidad es enorme, pues lo que introduce más distorsiones es que los sectores agrícolas de las distintas regiones son muy dispares en sus niveles de eficiencia y en su tamaño[5].

[5] Véase Mas, M., Maudos, J., Pérez, F. y Uriel, E. (1994a).

Gráfico 6

CONVERGENCIA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO 1955-1991



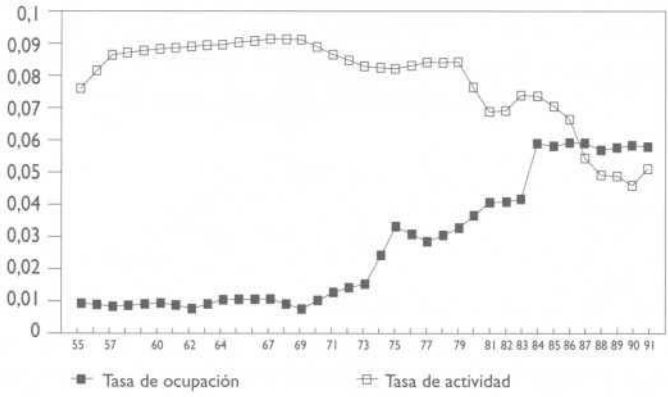
Fuente: B.B.V. En productividad del trabajo real 1955

En cambio, como se ilustra en el gráfico 7, las regiones españolas no se parecen más en tasas de ocupación, que han pasado a ser en la segunda mitad de los 70 y la década de los 80 más dispares de lo que eran en la década de los 60. Por el contrario, la dispersión sí se reduce en las tasas de actividad. Puesto que las regiones españolas se van pareciendo entre sí en la forma en la que desarrollan su actividad productiva, pero en cambio difieren notablemente entre sí en su capacidad en generar empleo, se puede afirmar que lo que caracteriza el atraso de las regiones que están peor situadas es que tiene sectores productivos más pequeños en relación a su población que las regiones más avanzadas. Hay diferencias también en productividad, pero se están reduciendo y, en cambio, las diferencias en capacidad de generación de empleo no se están reduciendo, sino que se están agrandando.

Hay muchas direcciones en las que profundizar a partir de estas observaciones. Una de ellas sería subrayar que en aquellas regiones en las que la tasa de paro era elevada ya hace 10 ó 15 años, no se han producido recientemente algunos fenómenos que reducen la desocupación, como la

Gráfico 7

DISPERSION TASA DE ACTIVIDAD Y OCUPACION
(Coeficiente de variación)



Fuente: BBV e IVIE

emigración. Al contrario, se han detenido esos procesos que en algún período funcionaron como válvulas de escape a la tensión del desempleo[6]. Uno de los efectos del Estado del Bienestar, en particular de la generalización de mecanismos de protección social, ha sido reducir la emigración. También ha contribuido a frenar ese factor de convergencia el hecho de que sea más difícil emigrar cuando se tiene la expectativa de ir a parar a otra región o país donde la tasa de paro ya es elevada, y por consiguiente, será difícil encontrar empleo. Pero, sin duda, la extensión del Estado del Bienestar ha influido en los comportamientos y, junto a los evidentes beneficios individuales y a la reducción de costes sociales asociados a la reducción del fenómeno de la emigración, también se han producido otras consecuencias no tan deseables, como la que se señala: que por esta vía se están introduciendo factores que frenan el proceso de convergencia, lo que se convierte en una fuente de descontento, pues en la permanencia de las desigualdades se

[6] Véase Rodenas, C. (1994).

encuentra la justificación para la sensación de que existen tratos discriminatorios interregionales.

Otra dirección en la que se puede profundizar es la referida a por qué la dimensión de los sectores productivos es menor en las regiones más atrasadas. Puesto que no hay escasez de trabajo, una posibilidad es que lo que escasee sea el capital. La escasez relativa de capital puede acentuarse si el precio del trabajo induce una fuerte sustituibilidad del mismo. Además, la escasez de capital puede ser más intensa en el ámbito público o en el privado. Este es el otro debate reciente planteado en España sobre las infraestructuras, obstaculizado, como se comentó, por falta de información estadística adecuada.

VI.2. Las dotaciones regionales de capital público

El segundo debate, sobre la homogeneización de los equipamientos regionales se plantea en el Estado de las Autonomías abiertamente porque, como cada una de las Comunidades Autónomas se siente representativa de los intereses generales de su región, reivindica una mayor intensidad en el esfuerzo inversor público en la misma. Estas reivindicaciones se basan en el convencimiento de la importancia del capital público para favorecer el crecimiento. Sin embargo, conviene recordar que estos dos debates, que pueden resultar semejantes a los del caso americano, en España se han producido sin datos sobre la regionalización de la mayoría de las magnitudes referidas al sector público, en particular sin datos sobre la distribución del stock de capital público.

Cuando no hay información no disponemos de los elementos mínimos para objetivar las discusiones y, por consiguiente, predomina la defensa pura y dura de los intereses, de las estrategias de un juego que, dentro de una restricción presupuestaria dada, tiene suma cero. Esta confrontación de intereses regionales dificulta la percepción de los resultados positivos que, en concreto en la cuestión de la

convergencia, se han producido, puesto que, como mostrábamos en los gráficos 4 y 5, las diferencias interregionales se están reduciendo, pues se ha producido una reducción de la dispersión en el nivel de renta *per capita* de las diferentes regiones.

Una de las actividades del IVIE durante los años 1992 a 1994 ha sido, precisamente, un cálculo de las dotaciones de capital público de las diferentes regiones españolas[7]. El objetivo central de ese trabajo era la estimación de capital público para poder responder, al menos, a la siguiente cuestión: ¿es cierto que el atraso de algunas regiones se debe a que están peor dotadas de capital público y que, por consiguiente, encuentran en este factor un obstáculo en su proceso de convergencia?

La respuesta a la pregunta anterior es negativa, en general; no se puede decir que las regiones españolas estén mejor dotadas de infraestructuras cuanto mayor nivel de renta *per capita* tengan y que las más pobres sean las peor dotadas, aunque probablemente participan de carencias que todas nuestras regiones padecen.

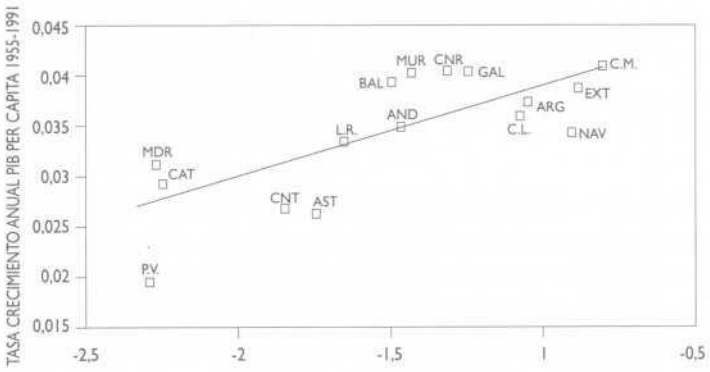
Para ilustrar las dotaciones relativas de capital público de las regiones españolas el gráfico 8 mide, en el eje de abcisas, cuál era la relación entre el capital público y el PIB de cada región en 1955 y en el de ordenadas la tasa de crecimiento anual del PIB *per capita* en el periodo (1955-1991). Una región que estuviera mejor dotada, que tenga una relación de capital público/PIB más elevada, estará más hacia la derecha. Como ya conocemos que las regiones más pobres han crecido más, si fuera cierto que las regiones más atrasadas tenían peores dotaciones de capital público, deberíamos encontrarlas en el extremo superior izquierdo del gráfico; sin embargo, encontramos a muchas de ellas en el extremo superior derecho: Castilla La Mancha, Castilla-

[7] Véase IVIE (1993) y Mas, M., Pérez, F. y Uriel, E. (1993).

León y Extremadura. Por tanto, la regla no es que las regiones que están peor dotadas sean las más pobres en términos relativos[8].

Gráfico 8

RELACION (CAPITAL PUBLICO / PIB) Y CONVERGENCIA CC.AA. ESPAÑOLAS 1955-1991



Fuente: BBV e IVIE

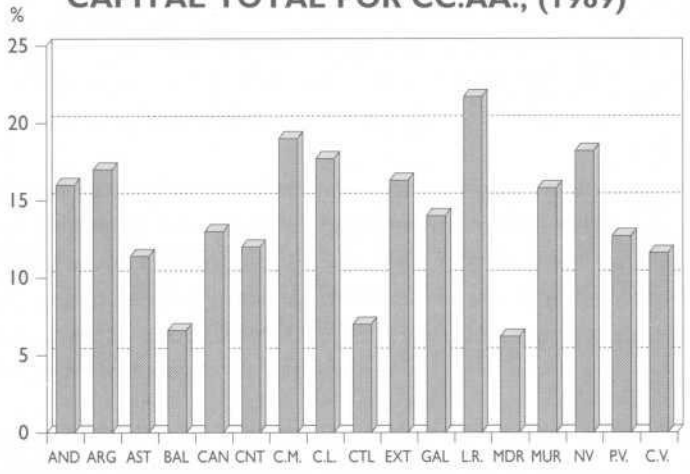
Por tanto, cuando se habla de posibles estrangulamientos en el proceso de crecimiento de algunas regiones y se piensa en las infraestructuras como responsables, hay que admitir también como hipótesis que la falta de inversión privada no venga derivada de una escasez relativa de capital público. Si fuera un problema de insuficiencia de capital público en las regiones más atrasadas, debiéramos esperar que en el *stock* de capital total (público más privado) el peso de las infraestructuras públicas fuera escaso, es decir, que las regiones más atrasadas tuvieran un porcentaje de su capital total en capital público menor. Sin embargo

[8] Las dotaciones de capital público corresponden a un conjunto de circunstancias variadas entre las que cuenta, en ocasiones, el esfuerzo inversor público para compensar los atrasos; en otros casos es también relevante el régimen de la Hacienda, lo que podría explicar las mejoras dotaciones de Navarra.

no es así, como se observa en el gráfico 9, que muestra cómo lo que escasea en términos relativos en esas regiones es el capital privado. En cambio, donde el capital público es relativamente escaso es en las regiones del arco mediterráneo y Madrid.

Gráfico 9

PARTICIPACION DEL STOCK DE CAPITAL PUBLICO EN EL STOCK DE CAPITAL TOTAL POR CC.AA., (1989)



Fuente: IVIE.

Estos datos sugieren que las limitaciones a la hora de atraer capital privado, de suscitar la localización del capital privado en determinadas regiones, pueden venir de causas distintas a la escasez de infraestructuras. Si ello es así, las mejores dotaciones de capital público no las hará más atractivas para la inversión privada, ni favorecerán la convergencia. Al contrario, lo que puede suceder es que se produzcan excesos de capacidad en ciertas dotaciones y no se rentabilice el esfuerzo inversor realizado.

Cuando se dispone de fondos para el desarrollo regional, en algunas Comunidades Autónomas existe el riesgo de invertir en exceso en infraestructuras porque la capacidad

de absorber fondos de otro tipo de programas (capital humano, desarrollo empresarial, apoyo a la actividad productiva) es escasa, dado que el tejido productivo es muy limitado[9]. A partir de esta advertencia en el apartado siguiente se plantean algunas reflexiones sobre la relación entre inversión pública y desarrollo regional, lo que viene a ser lo mismo que entre inversión pública y convergencia, puesto que el desarrollo regional debería implicar mayor crecimiento de los más atrasados y, por tanto, su acercamiento a los niveles superiores.

VII. BIENESTAR Y DESARROLLO REGIONAL: REFLEXIONES FINALES

La primera reflexión se refiere al mencionado riesgo de sobrevaloración del papel de las infraestructuras. Está muy extendida la idea de que el gasto público en infraestructuras es siempre positivo, mientras que el gasto corriente se asocia con despilfarro. Es preciso tener mucho cuidado con esta idea cuando el *stock* acumulado de capital público es ya tan importante como el actual; es obligado ser tan cuidadosos en la selección de las inversiones en infraestructuras como con las otras partidas del gasto. Ya ha llegado el momento de aplicar con rigor a cada una de las inversiones en infraestructuras el criterio de coste de oportunidad, es decir, evaluar cual será el gasto que dejaremos de realizar por invertir en una infraestructura concreta. Todos conocemos ejemplos de infraestructuras cuya necesidad es absolutamente ineludible; pues bien, éstas son las que hay que hacer. Pero también todos tendremos ejemplos de infraestructuras que, en ocasiones, son diseñadas y dimensionadas de manera que no resistirían el filtro de comprobar si su nivel de utilización superará un porcentaje mínimo razonable de la capacidad instalada; éstas son las que hay que discutir abiertamente si deben iniciarse.

---

[9] La distribución entre programas que en algunas regiones se ha hecho de los fondos europeos de desarrollo regional en el periodo 1989-1993 justifica la preocupación señalada.

No es lo mismo plantearse estas cuestiones cuando las carencias son absolutamente universales que cuando llevamos diez años con un esfuerzo inversor enorme para recuperar el desfase relativo que padecíamos. Ahora, las carencias de análisis pueden significar, con mayor probabilidad, errores en varios ámbitos. En primer lugar, en el propio seno de los programas de inversiones públicas, conduciendo a priorizaciones inadecuadas. En segundo lugar, es posible que la inversión en infraestructuras tenga un coste de oportunidad sustancial respecto de otro tipo de gasto público (aunque sea gasto corriente) que resulte condicionante del crecimiento. Debe acabarse con la concepción no matizada de que una inversión físicamente reconocible es siempre mejor que un gasto en intangibles. Algunos de estos –como la educación– tienen un papel bien acreditado en el desarrollo económico.

En tercer lugar, la inversión pública puede también tener costes de oportunidad en términos de la actividad privada. Por ejemplo, no podemos ignorar que este enorme esfuerzo inversor público, realizado al tiempo que producían también otros incrementos en los gastos públicos, ha tenido que ver con el déficit público y, por consiguiente, con la elevación de los tipos de interés. Así pues, todo ha contribuido al frenazo en el proceso inversor y, en ocasiones, ha favorecido una destrucción de una parte de nuestro tejido productivo que ahora lamentamos. Esta tercera dimensión del coste de oportunidad tampoco puede ser ignorada.

La segunda reflexión se refiere a que en estos riesgos de sobrevaloración de las infraestructuras, y en particular en la preocupación por la localización de las infraestructuras, incide el predominio de las perspectivas excesivamente estrechas, o localistas, de los procesos de desarrollo regional.

La evidencia empírica demuestra que el efecto de las infraestructuras es mayor para un red que para cada una de sus piezas. Y el funcionamiento de la red no depende, en

ocasiones, de lo que suceda en la región. Por ejemplo, lo que dificulta ahora las comunicaciones de Valencia con Madrid es un tramo de autovía no construida que está en Castilla La Mancha. Por consiguiente, valorar solamente las dotaciones de infraestructuras que están en el territorio de la Comunidad Valenciana equivale a ignorar que lo que condiciona sus comunicaciones son algunas piezas de la red de infraestructura de transporte que están fuera de esta región. Así pues, nos equivocaremos si limitamos exageradamente el horizonte territorial con el que tratamos los problemas. La economía española tiene que mantener su equilibrio espacial en lo que son las dotaciones de capital público si quiere aprovechar al máximo los efectos positivos de esas redes.

La tercera reflexión es la siguiente: si queremos valorar el papel de las infraestructuras públicas en el proceso de crecimiento a largo plazo y en la convergencia entre las regiones, es preciso saber que las políticas de infraestructuras serán menos eficaces si no van adecuadamente combinadas con otras políticas de desarrollo. Concretamente, creo que en los próximos años vamos a percibir de forma nítida que una de las circunstancias que diferencia más a las economías de las diferentes regiones españolas es su capacidad empresarial. Por tanto, remover obstáculos en este sentido condicionará el crecimiento y el bienestar de las distintas Comunidades Autónomas en el futuro, tanto o más que las infraestructuras.

El sector público tiene que asimilar en los próximos años una nueva circunstancia, radicalmente distinta de la de los últimos quince años: que no puede ocultar sus ineficiencias en base a engordar, como en ocasiones ha sucedido. Tiene que afrontar una de estas dos alternativas: o padecer las ineficiencias o eliminarlas y, de ese modo, mediante las ganancias de productividad, conseguir incrementar su output sin consumir más recursos de los que ya consume en la actualidad.

Dado que el gasto público ya ha alcanzado en España los porcentajes del PIB análogos a los de otros países de su mismo nivel de renta, a partir de ahora hay que pensar en mejorar los resultados obtenidos en términos de crecimiento y bienestar, a partir de un empleo más eficiente de los recursos, y no en una expansión rápida de éstos como la que se ha producido en la última década.

En el sector privado esas mejoras de eficiencia van a estar absolutamente condicionadas por la capacidad de emprender y la capacidad de aprender. Pero la capacidad de emprender de las regiones españolas es muy diferente, como indica la dinámica de creación de empresas y la capacidad de absorber incentivos provenientes de los fondos estructurales para actividades productivas. En la base de esas diferencias están las tradiciones de las diferentes regiones, en lo que es su historia empresarial y el desarrollo de sus sectores y, en particular, de uno que es clave para generar experiencia organizativa y empresarial: el sector industrial.

Si no hay capacidad empresarial ¿qué se puede hacer para generarla?, ¿ésto se puede aprender? En particular, ¿se puede hacer desde el sistema educativo mucho o poco para generar esta capacidad? El sistema educativo ha estado hasta el momento poco orientado en esa dirección y, aunque existen signos esperanzadores de reconversión, también hay señales muy rotundas de resistencia. Si no conseguimos una reorientación del sistema educativo que atienda expresamente a ese objetivo, se va hacer bastante menos de lo que se podría.

El mensaje final sería, pues, el siguiente: existen posibilidades de continuar recuperando el tiempo perdido respecto de otras economías; existen también oportunidades para las regiones más atrasadas de recuperar terreno respecto de las más avanzadas. Esas posibilidades pueden ser potenciadas desde el sector público mediante políticas de oferta, que promuevan mejoras de productividad a nivel agregado. Pero a partir de ahora ese resultado sólo se podrá generar

mediante lo que el sector público sea capaz de ganar en eficiencia en su propio ámbito, porque ya ha alcanzado un tamaño que no va a poder sobrepasar. Por otra parte, para incentivar lo que a ese objetivo pueda aportar el sector privado es necesario contar con los que tengan capacidad de emprender. Para inducir estos comportamientos desde el sector público va a ser necesario, entre otras acciones, una reconversión decidida de una parte importante del sistema educativo, so pena de desaprovechar este potencial de crecimiento del que depende el bienestar colectivo futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aschauer, D. (1989a): "Is Public Expenditure Productive?"; *Journal of Monetary Economics*; nº 23, Marzo; págs. 177-200.

Aschauer, D. (1989b): "Back of the G-7 Pack: Public Investment and Productivity growth in the Group of Seven", Federal Reserve Bank of Chicago; *Working Paper* 89-13; Agosto.

Aschauer, D. (1989c): "Does Public Capital Crowd out Private Capital?"; *Journal of Monetary Economics*; nº 24; págs. 171-188.

Barro, R., y Sala-i-Martin, X. (1990): "Economic Growth and Convergence Across the USA"; *NBER*; wp 3419.

Barro, R., y Sala-i-Martin, X. (1991): "Convergence across States and Regions"; *Brookings Papers on Economic Activity*; nº 1; págs. 107-82.

Barro, R., y Sala-i-Martin, X. (1992): "Convergence"; *Journal of Political Economy*: vol. 100; nº 2.

Baumol, W.J. (1986): "Productivity Growth. Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show"; *American Economic*; nº 78, 5; Diciembre.

Destouzos, M.L., Lester, R.K. y Solow, R.M. (Eds). (1989): "Regaining the Productivity Edge"; *MIT Press*; Made in America.

IVIE (1993): "Dotaciones de capital público y desarrollo regional"; mimeo; Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas; Valencia.

Jorgenson, D.W., Gollop, F.M., y Fraumenini, B. (1987): "Productivity and U.S.A. Economic Growth"; North Holland; Amsterdam-Oxford.

Mas, M., Pérez, F., y Uriel, E., (1993): "Dotaciones de capital público y su distribución regional en España"; *Documentos de Trabajo*; WP-EC 93-04; Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

Mas, M., Maudos, J., Pérez, F., y Uriel, E. (1993): "Competitividad, productividad industrial y dotaciones de capital público"; *Papeles de Economía Española*; nº 56; págs. 144-160.

Mas, M., Maudos, J., Pérez, F. y Uriel, E. (1994a): "Disparidades regionales y convergencia en las Comunidades Autónomas"; *Revista de Economía Aplicada*; vol. II (4); págs. 129-148.

Mas, M., Maudos, J., Pérez, F., y Uriel, E. (1994b): "Capital público y productividad de las regiones españolas"; *Moneda y Crédito*; nº 198; págs. 163-192.

Mas, M., Maudos, J., Pérez, F., y Uriel, E. (1994c): "Capital público y eficiencia productiva regional (1964-1989)"; *Documento de Trabajo*; WP-EC 94-09; Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

Munell, A. (1990a): "Why has Productivity Declined?. Productivity and Public Investment"; *New England Economic Review*; Federal Reserve Bank of Boston; Enero/Febrero; págs. 3-22.

Munell, A. (1990b): "How does Public Infrastucture Affect Regional Performance?"; *New England Economic Review*; Federal Reserve Bank of Boston; Sept./Oct.; págs. 11-32.

Munell, A. (1990c): "Is There a Shortfall in Public Capital Investment?"; *New England Economic Review*; Federal Reserve Bank of Boston; Nov./Dec.; pág. 71.

Ródenas, C. (1994): "Migraciones interregionales en España, 1960-1989"; *Revista de Economía Aplicada*; vol. II (4); págs. 5-36.

PUBLICO Y PRIVADO EN SANIDAD

Guillem López i Casasnovas[1]
Universidad Pompeu Fabra

I. INTRODUCCION

El sistema sanitario español se estructura sobre la base de la provisión pública de servicios (4/5 de la totalidad del gasto) y de la privada (1/5). La financiación de la provisión pública procede del presupuesto del Estado –en transferencia vinculada desde 1989– y del de la Seguridad Social, en una relación 5 a 1, aproximadamente[2]. Parte de dichos recursos se destinan a la producción privada de servicios (en términos medios, en torno al 15%, aunque con importantes diferencias por Comunidades Autónomas). En lo que se refiere al gasto sanitario privado, éste se destina en parte al pago de primas de seguro, básicamente a entidades de seguro libre (en torno al 10%), y en parte al pago directo a los proveedores sanitarios: extrahospitalarios mayoritariamente (15%), medicamentos y farmacia (38%), y dentista y prótesis (38%).

Si algún rasgo sobresale a la hora de realizar una evaluación global de nuestro Sistema Nacional de Salud (SNS) éste es,

---

[1] El texto de esta conferencia se ha elaborado a partir de los siguientes trabajos: "Claves y estrategias de análisis de lo público y lo privado en sanidad", texto presentado a las XIV Jornadas de Economía de la Salud, Santiago de Compostela, Junio, 1994; "Estructura y Regulación del Sistema Sanitario en España: Situación actual y Bases para su Reforma". Documento de Trabajo de FEDEA nº 10, 1993; y, finalmente, "Sistema Sanitario Español: ¿Quo vadis?", publicados en Economistas, Anuario, 1993 (en este último caso con L. Pellisé como coautora).

[2] Las razones de dicha combinación no son del todo claras. Para unos es resultado del mantenimiento de bases contributivas en un sistema nacional de salud, que no servicio universal. Para otros responde a la coyuntura financiera y al deseo de no generalizar de entrada las transferencias sanitarias a las CC.AA., al mantener la provisión sanitaria dentro de las competencias de la Seguridad Social y no del Estado.

probablemente, el que España sea uno de los países occidentales en los que mayor resulta la disociación entre la supuesta efectividad del sistema sanitario (indicadores sanitarios convencionales en relación a los recursos sanitarios gastados sobre el PIB) y el grado de satisfacción que sus prestaciones genera entre los ciudadanos[3]. La razón de dicha disociación estriba, posiblemente, en la excesiva tutela que sobre la utilización de los servicios puede estar ejerciendo la autoridad sanitaria. Dicho de otro modo, el seguimiento de la adecuación de los cuidados de salud (asistencia sanitaria) con los estados de salud de la población está hoy fuertemente tutelada. La inspección sanitaria, a través de la regulación de flujos de pacientes (el conocido p-10, la asignación de cupos, fijación de centros de referencia, etc.), y la regulación administrativa relativa a la política de plantillas y retribuciones del personal sanitario, utilización del equipamiento, e incluso amortizaciones son expresiones de dicha política. Dicha tutela, en la realidad sin embargo, no está claro que se ejerza siempre en favor del usuario.

Desde un punto de vista teórico (con información perfecta, etc.), un método basado en una fuerte regulación administrativa es posiblemente el que mayor coste efectividad muestra a la hora de vincular el output de la industria sanitaria, con los estados de salud de la población (como sea que éstos se midan y se valoren entre los distintos ciudadanos). Sin embargo, en la práctica, se demuestra que ni la información disponible garantiza la eficiencia asignativa por parte de la administración sanitaria, ni las decisiones tomadas sobre esta base están exentas de coste para el ciudadano, en términos, por ejemplo, de las pérdidas de bienestar que genera la posible frustración de expectativas a una asistencia más individualizada y a una mayor libertad de elección.

---

[3] A la vista, por ejemplo, del Informe Blendon, encargado por la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, que permite comparaciones sensibles entre países acerca de dicha cuestión.

Quien decide y financia la producción de los servicios sanitarios puede que acabe estando más pendiente de asegurar la viabilidad de los centros que administra, a la vista de los niveles de gasto registrados, que de actuar de modo sensible, en cada momento, a las aspiraciones de los ciudadanos.

Como resultado, es posible que las ganancias potenciales en términos de eficiencia que una intervención pública debiera aportar en teoría, se vean en parte anuladas por las pérdidas de bienestar que genera la frustración de expectativas a una asistencia más individualizada y a una mayor libertad de elección; especialmente en una sociedad que está cada vez más educada y sensibilizada sobre el mercado asistencial.

II. RASGOS TEORICOS FUNDAMENTALES DEL SECTOR DE CUIDADOS DE SALUD, Y FALLO DE MERCADO

En los sistemas nacionales de salud parece existir un grado relativamente alto de intervención en las asignaciones que en su seno se realizan. Veamos cuáles son los posibles rasgos teóricos fundamentales del sector de cuidados de la salud que pueden fundamentar la racionalidad de dicha intervención pública.

Al igual que en los estudios más estándares de economía del bienestar, vamos a partir de la descripción de las pautas de comportamiento de las fuerzas de mercado del sector sanitario, en ausencia de intervención estatal directa.

En efecto, la regulación económica, como fórmula de intervención indirecta, es uno de los mecanismos de que dispone el Estado para fomentar la asignación eficiente de los recursos en la economía, cuando la libre asignación no alcanza por sí sóla este óptimo.

II.1. La naturaleza de los mercados sanitarios

Los teoremas más básicos de Economía del Bienestar (Arrow y Hahn, 1971) implican que una forma u otra de la intervención del Estado puede resultar óptima (en un sentido paretiano) cuando alguno de los supuestos generales en los que se basa la asignación del mercado no se cumple en la realidad. Las hipótesis requeridas, en resumen, eran: (1) los consumidores y las empresas toman los precios como parámetros dados, (2) existen mercados –posibilidades de intercambio– bienes y servicios ante cualquier contingencia, y (3) existe perfecta información entre los agentes que en el mercado operan.

En el sector asistencial y de seguros sanitarios podríamos citar algunos factores dentro de cada una de las categorías anteriores, que justificarían alguna forma de intervención estatal en el mercado. Sin embargo, casi todos esos elementos lo más probable es que estén relacionados con algún problema común de información, tal y como ya sugirió Arrow (1963) en su artículo seminal sobre la caracterización de los cuidados de salud. Vamos por tanto a describir las características del mercado sanitario en relación a los dos problemas básicos de información: asimetría e insuficiencia de información. A estas características añadiremos, posteriormente, otras no tan directamente relacionadas con la información.

II.1.1. Asimetría de información

Cuando dos partes de una transacción no comparten el mismo nivel de información, hay un problema de información asimétrica.

Existen en los mercados sanitarios problemas de información asimétrica en distintos niveles.

1. Entre médicos y pacientes

Una de las imperfecciones del mercado sanitario radica en la relativa poca información que posee el paciente (frente a la que posee el proveedor), sobre la naturaleza del diagnóstico, tratamientos disponibles, resultados esperables y precios diferenciales de tratamiento entre proveedores. Esta asimetría convierte al proveedor en agente del paciente y le otorga poderes cuasi monopolísticos.

La gravedad de esta imperfección en el mercado sanitario no debe sin embargo exagerarse. En efecto, Pauly (1988), por ejemplo, argumenta que para el caso americano, alrededor de un tercio del gasto asistencial ambulatorio, domiciliario y de larga estancia se realiza sin problemas de información asimétrica.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que una minoría significativa de pacientes relativamente informada puede ser suficiente para disciplinar al mercado (Salop y Stiglitz, 1977).

2. Entre asegurado y aseguradora

Otro problema de información destacado por Arrow (1963) es el relativo a la incertidumbre por el lado de la demanda en relación a la aparición de la contingencia y de su alcance. Su resolución es posible mediante el desarrollo de mercados de riesgos, esto es, de seguros médicos.

Sin embargo, problemas de asimetría de información en el mercado de seguros médicos desembocan en un desarrollo incompleto del mismo. Surge pues un problema de fallo de mercado. En efecto, de la misma forma que los propietarios de coches usados en perfecto estado no ponen a la venta sus coches en el mercado de segunda mano porque los precios no discriminan la calidad (Akerlof, 1970), los individuos que esperan incurrir en relativamente poco gas-

to asistencial no querrán adquirir una póliza de seguro igual a la de un individuo de alto riesgo (Rothschild y Stiglitz, 1976). La razón está en que asimetrías de información entre asegurado y aseguradora no permiten a esta última ajustar la póliza por riesgo. Sólo forzando a todos los individuos bajo un único "pool" de riesgos llegaría a configurarse un mercado completo de seguros. Tal y como defiende Stiglitz (1993), este tipo de intervención puede ser más eficiente que el libre mercado en algunos casos: básicamente cuando la proporción de individuos de alto riesgo no sobrepasa cierto nivel.

3. Abuso moral

El aseguramiento transforma una transacción bilateral entre proveedor asistencial y paciente, en una de carácter trilateral entre la aseguradora, el proveedor y el paciente. Como consecuencia, el paciente se enfrenta a un precio cero en el momento de hacer uso de servicios asistenciales. Así, la cantidad demandada (afectada a su vez por una relación de agencia con el proveedor) será aquélla para la que los beneficios marginales del tratamiento sean próximos a cero (el coste marginal). La cantidad demandada superará probablemente a la deseada en caso de no estar asegurado. Este "abuso moral" puede interpretarse como un problema de ausencia de mercado originado por la información asimétrica. En efecto, si la información no fuese costosa, la aseguradora adquiriría de otro modo la necesaria para 'disciplinar' al asegurado.

4. Información insuficiente

Otro problema relacionado con la información en los mercados sanitarios es el referido a la insuficiencia de información (pese a que ésta pueda estar distribuida igualitariamente).

Así, por ejemplo, no existe plena información sobre la relación outputs intermedios (tratamiento) y finales (salud), sobre calidad de la asistencia, etc. Estas deficiencias se resuelven generalmente con intervenciones que, a su vez, pueden constituir barreras de entrada, con los efectos secundarios consecuentes. En este sentido, podemos citar la regulación existente sobre certificación, sobre licencias de práctica médica, sobre políticas de acreditación, sobre gama de productos farmacéuticos financiados públicamente, etc.

II.1.2. Rendimientos crecientes

Aparte de los problemas de información vistos, la intervención en los mercados sanitarios puede ser necesaria por la existencia de rendimientos crecientes en la producción de determinadas prestaciones sanitarias a nivel local. La necesidad de ofrecer servicios asistenciales en ciertas zonas geográficas puede convertir en óptimo no dar cabida a más de un proveedor, pese a que ello cree una situación de monopolio.

II.2. La naturaleza de las Organizaciones Sanitarias

Hemos visto cómo los problemas de información dan un carácter específico a algunas pautas de comportamiento de los mercados sanitarios. Abriendo la "caja negra" que representan las organizaciones que proveen asistencia, nos damos cuenta de que las reglas del juego (asignación de los poderes de decisión, incentivos y remuneración) dentro de ellas, también tiene características diferenciales.

II.2.1. Asignación de los derechos de decisión

En toda organización o empresa, la asignación óptima o grado de descentralización en el poder de decisión debe

minimizar la suma de dos funciones de costes con pendientes opuestas. Por un lado están los costes de agencia, que aumentan con la descentralización. Por otro lado están los costes de información derivados de centralizar las decisiones a nivel del principal.

Las organizaciones sanitarias no son una excepción. La asignación óptima del poder de decisión generalmente se ubica en el médico; lo que supone un nivel extremadamente elevado de descentralización.

Los costes de agencia derivados de esta asignación son altos (R. Evans, 1992), especialmente si tenemos en cuenta el carácter intensivo en mano de obra de la asistencia sanitaria, la relación de agencia entre pacientes y médicos, y la relación triangular entre estos dos y la aseguradora.

1. Incentivos

Una segunda regla del juego de las organizaciones tiene que ver con los incentivos que se establecen para compatibilizar los intereses entre los agentes y el principal.

Si el principal representa intereses colectivos, tal como se observa en los sistemas de provisión pública, el diseño de incentivos debe conjugar unos intereses contradictorios entre contribuyentes y pacientes. Es decir que la racionalidad individual (paciente), "gestionada" por el médico mediante una relación de agencia, se enfrenta a la racionalidad colectiva (contribuyente).

Aparece un problema de abuso moral que debe resolverse, de nuevo, mediante incentivos adecuados.

2. Evaluación de tareas

La evaluación de tareas realizada por los agentes define la función objetivo de los agentes, sobre la cual se le va a recompensar o "castigar". Las organizaciones sanitarias se

enfrentan a este nivel con una serie de desafíos, tales como:

a) La complejidad de la propia función de cuidados de salud, derivada de la interrelación profesional, el trabajo en equipo y la aparición de organizaciones superpuestas.

b) La identificación producida entre producto y proceso sanitario de algunas actividades médicas.

c) La asimetría de información en cuanto a la valoración de las tareas y a las pautas de actuación médica.

Los grados de libertad de las organizaciones para diseñar las reglas de juego no son muchos. En cualquier caso, tal y como se ha argumentado en otros trabajos (López Casasnovas, 1992), la adecuación de las organizaciones sanitarias a la realidad de las relaciones existentes en el sector sanitario exige saber acompañarse de la "cultura" organizativa existente en cada momento y lugar. La coherencia se consigue, en un sistema público, cuando se incentiva a sus profesionales no a realizar cualquier actividad –por eficiente que sea–, sino a realizar la actividad epidemiológicamente necesaria a la vista de las restricciones establecidas, al menor coste.

II.3. Contratos de financiación óptimos

La asimetría de información existente en los mercados sanitarios deja una huella esencial en los sistemas de remuneración. Dicha asimetría de información requiere que los sistemas de pagos que se diseñen incorporen dos elementos esenciales.

Por una parte, deben incorporar restricciones de compatibilidad de incentivos. Con ello se pretende que los proveedores pierdan incentivos a seleccionar riesgos. Dicho objetivo implica diseñar una remuneración positivamente relacionada con los costes "justificables".

Por otra parte, el sistema debe hacer responsable al proveedor de los resultados financieros de una mala gestión. Ello supone una tendencia hacia pagos de tipo prospectivo, donde los proveedores absorben las variaciones en los costes "injustificables".

La inclusión de ambos elementos en los sistemas de remuneración no es baladí. Utilizar, como postula Schleifer (1985), una tarifa prospectiva definida sobre la base de los costes medios del conjunto de proveedores, sólo podrá ser óptimo si se trata de unidades idénticas en todos los aspectos relevantes que influyen en los costes "justificables". Si ello no fuera el caso, tal como señala Pope (1990), la financiación óptima habría de recoger adicionalmente, alguna medida de los costes propios del proveedor.

En definitiva, la teoría de los fallos de mercado y de las organizaciones, en contextos de asimetrías de información, suministra un prisma de análisis, a nuestro entender apropiado, para el estudio específico de las cuestiones referidas a la regulación sanitaria.

III. ENTRE LO ESTRICTAMENTE PRIVADO Y LO PURAMENTE PUBLICO

El objetivo comentado en la sección precedente, como es bien conocido, no requiere necesariamente la involucración del gestor público en la producción de los servicios. El elemento regulatorio y financiador pueden estar presentes en la búsqueda, por parte del responsable de los servicios públicos, de la mayor eficiencia en la prestación de los servicios. Las posibilidades abiertas desde dicha óptica de intervención se ofrecen, de modo resumido, a continuación:

(Ver cuadro página siguiente)

TIPO DE ASIGNACION	PRODUCCION	REGULACION		FINANCIACION	EJEMPLOS
		DECISION SOBRE LA PRODUCCION TOTAL	DECISION SOBRE EL CONSUMO INDIVIDUAL		
(1) Privada pura	Privada			Privada	Mayoría de bienes de consumo privado, de ocio, lujo, etc.
(2) Mercado privado con financiación estatál (subsidio en renta)		Privada	Privada	Pública	Todo consumo de bienes producidos privadamente y comprados con transferencias públicas de renta
(3) Mercado privado con regulación					
(a) Regulación del consumo individual		Privada	Pública	Privada	Seguro obligatorio de circulación
(b) Regulación de la oferta total	Privada	Pública		Privada	Inspección técnica de vehículos
(4) Producccción privada con regulación y financiación estatal					
(a) Oferta integramente privada		Privada		Pública	Muface, vales educativos
(b) Oferta integramente determinada por el Estado	Privada	Pública		Pública	Suministros para defensa nacional
(5) Producción pública asignación y financiación privada					
(a) Suministro total determinado por la demanda privada	Pública	Privada		Privada	Gas, teléfono, etc.
(b) Oferta integramente pública		Pública		Privada	Mutualistas de accidentes atendidos en centros públicos
(6) Financiación pública adicional a la privada		Pública	Pública	Privada	Medicamente Empresas colaboradoras sanitarias y algunas modalidades de seguro complementario.
(7) Consumo público, adicional al consumo privado adicional al privado		Pública	Privada	Pública	Formación Profesional
(8) Pública pura		Publica		Publica	Defensa nacional, Administración de Justicia

NOTA: Los ejemplos son solo aproximativos.
Fuentes: Adaptado a partir de Barr N (1993). The Economies of the Welfare State.

En la aplicación concreta de aquellas modalidades de intervención pública para el caso de la provisión de servicios sanitarios, la siguiente tipología puede resultar de utilidad:

PROVISION FINANCIACION PRODUCCION Y SUMINISTRO DE SERVICIOS PUBLICOS –TIPOLOGIA–

¿**Quién produce** el servicio?		
	La institución pública exlusivamente	y la institición privada
¿**Quién decide qué** (y cómo se financia) el suministro del servicio público?		
-Directamente la autoridad pública	Provisión y producción pública MODELO BUROCRATICO	Provisión pública con producción pública y privada COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA
*caracterización	Jerarquías Presupuestos globales Autoridad Lealtad	Franquicias Financiación según actividad contratada Restricciones de entrada "Exit" Poder de mercado
* posibilidades de reforma	Torneos Bonos y primas Licitaciones Contratos de base presupuestaria	
–Indirectamente como consecuencia de la elección del usuario	MODELO DE COMPETENCIA PUBLICA	COMPETENCIA SIMULADA DESCENTRALIZADA
*caracterización	Mercado restringido Financiación según elección "Voice"	Mercado regulado Financiación según elección "Voice and exit" Restricciones de entrada Irrelevancia de la dispos. a pagar
* posibilidades de reforma	Introducción de elementos contributivos (bonus/malus o pagos complementarios)	Introducción de elementos contributivos complementarios sustitutivos y alternativos

Claves: La terminología usada utiliza las siguientes acepciones: Financiación atiende al origen de los fondos; provisión, se define de acuerdo con quien asume la responsabilidad directa de los servicios frente al usuario; **producción,** a la vista de la titularidad del agente que produce el bien o servicio.

Fuente: Elaboración propia.

Entre las ventajas que supone una más nítida separación entre provisión y producción de servicios públicos se encuentra, como hemos visto, la posibilidad de introducir políticas diferenciadas para cada uno de los distintos campos de gestión que la separación anterior facilita, así como permitir distintas posibilidades de reforma.

Fuera del modelo burocrático, en el que quien decide la compra del servicio y realiza el suministro correspondiente es la propia Administración, dos son las posibilidades alternativas.

1– Derivar la decisión de compra de servicios según la elección directa o indirecta del usuario, aún manteniendo la producción de los servicios bajo dominio público, así como también, básicamente, su financiación. Aunque el término no es comprehensivo de la idea formulada en su integridad, quizás podríamos denominar a dicha opción la de la *Competencia Pública*: esto es, un mercado restringido a productores públicos en el que ganan protagonismo los elementos de 'voz' –elección–, por parte de los usuarios.

2– Abrir la esfera de la producción de servicios públicos a los agentes privados. Se trata de simular competencia entre suministradores (públicos y privados) del servicio bajo una misma envolvente de provisión y, total o parcialmente, de financiación. Si el monopsonio de compra de los servicios se guía exclusivamente por la decisión de la autoridad administrativa se trataría de una *Competencia Simulada dirigida*, y si la decisión de compra resultase consecuencia de la elección del usuario, podría considerarse de *Competencia Simulada descentralizada*; aunque, de nuevo, los conceptos pueden no aportar suficiente riqueza de matices.

Veamos a continuación cada una de ellas.

III.1. Competencia simulada

La idea subyacente en este planteamiento es la de configurar bajo un monopsonio público de compra de servicios, un mercado de oferta en el que productores públicos y

privados estén presentes[4]. La decisión acerca de 'a quién' concertar el servicio puede provenir bien del propio gestor público a instancias del ciudadano, o bien directamente del usuario, eligiendo de este modo al suministrador del servicio[5].

Dichas políticas de contratación de producciones públicas o privadas, pueden responder a un posicionamiento basado en los argumentos siguientes: la titularidad privada supone:

(i) formas de organización más sensibles a la realidad (incluyendo aquí tanto la distinta concepción en la consideración de cómo organizar la actividad en términos de centros de costes/centros de beneficios, como en los sistemas de información y contabilidad);

(ii) menores restricciones coyunturales para la adaptación a la combinación de factores más adecuada en respuesta a costes relativos cambiantes, una mayor motivación a la gestión de tecnologías y a su "know-how", y una mayor flexibilidad en la adopción de innovaciones; y,

(iii) finalmente, la definición de un sistema de control más *'ad hoc'*, ajustado a las características de la producción, y menos vinculado a procedimientos formales.

A los puntos anteriores podrían añadírseles, además, las ventajas que representa para el individuo el aumento

---

[4] La apertura de mercados internos que sobrepasen las estrictas esferas nacionales es, asimismo, algo que la creación del mercado único ha de favorecer. Por ejemplo, los centros de excelencia educativa o sanitaria que adquieran de este modo proyección europea, pueden atraer no sólo los flujos fronterizos territoriales, sino también generar demanda trasnacional.

[5] La política de concertación externa resulta particularmente apropiada cuando se trata de actividades repetitivas, bien resueltas desde el punto de vista técnico y de menor contenido discrecional (contratos completos). Mientras que alguna de las actividades públicas son capaces de compensar con aspectos de creatividad, acceso a determinados inputs, etc. el incentivo que puede no ofrecer el empleo y el salario público, aquél otro tipo de activiades más rutinarias no, siendo por tanto objetivo prioritario para la contratación externa, ya que en su producción, posiblemente, el sector público no tenga ventaja comparativa alguna. Ello puede facilitar que el gestor público se concentre medida en aquellos aspectos relativos a la eficiencia asignativa de los outputs intermedios al servicio de los outputs finales.

de opciones de consumo –al poder elegir al suministrador del servicio–, en el bienestar del ciudadano.

Sin embargo, la presunción anterior de justificación de la contratación externa por la vía de la eficiencia debe ser matizada: El Estado se involucra en las instituciones de manera diferente a como lo hace en la tecnología, debido a que el Estado es quien garantiza, en último término, los derechos de propiedad de los agentes. Es por ello que uno ha de estar preparado para identificar qué tipos de derechos y obligaciones se está dispuesto a reconocer y a reforzar, y hasta qué punto; y, de este modo, en que medida se quiere perseguir el objetivo de eficiencia sin perder el control democrático en los mecanismos de provisión.

No resulta difícil argumentar, en contra del mercado interno, aquellos supuestos que parecen suministrar evidencia de que la gestión pública y privada no responden a condicionantes similares. Este era el caso, por ejemplo, cuando las restricciones administrativas o el ajuste por la naturaleza del servicio dificultaba la comparación de 'comparables'. En la realidad, prácticas contables públicas no cuantificando el coste del consumo del capital pueden falsear igualmente la competencia deseada.

De modo adicional, dos factores pueden acabar limitando sus teóricas posibilidades: la ausencia de una oferta privada suficientemente consolidada de modo que ofrezca servicios comparables con los del sector público –por ejemplo sobre bases geográficas y funcionales homogéneas–, y/o la constatación de un diferente peso de los aspectos de fiducia y probitud en las actidudes requeridas de gestores públicos y privados[6]. Si este es el caso, la competencia entre productores públicos ofrece un terreno más seguro para la simulación competitiva, en la medida que todos ellos responderían a unas mismas restricciones en su actividad.

---

[6] Por ejemplo, si se acepta la deseabilidad de que "causa justa" y "proceso debido" informe la actividad, la intuición, etc. no pueda fundamentar una decisión pública.

III.2. Competencia pública

Bajo la denominación de competencia pública se recogen supuestos en los que un único demandante, el financiador público en este caso, contrata la mejor de las ofertas realizadas por los distintos productores públicos. Contra la aceptación rutinaria del coste histórico, resultante de la herencia del pasado, y del incrementalismo presupuestario, los centros suministradores del servicio concurren, en un contexto de competencia pública, por una financiación limitada. Esta se distribuye de acuerdo con los niveles de actividad, dentro de un total predeterminado, y una evaluación de eficiencia relativa de costes por actividad. Ambos factores son la base para la consignación correspondiente de presupuestos.

En paralelo a lo anterior, ayuda también a la simulación de competencia el establecimiento de precios de transferencia en el seno de las organizaciones públicas. La imputación de los costes vinculados a los distintos outputs intermedios de la cadena de valor del servicio incentiva la eficiencia en la medida en que los centros decisores de gasto son capaces de valorar los outputs a la vista de los costes asociados a las distintas actividades.

III.3. La lógica de las reformas a la luz de la teoría.

Para la reforma planteada en la sección anterior, quizás la frase que mejor describa la situación de partida es la de algo viejo que no acaba de morir y la de algo nuevo que no acaba de nacer. Tres son las opciones posibles en esta disyuntiva. La primera es la de la eutanasia activa; la segunda es la de provocar el parto, utilizando si hace falta, fórceps; y la tercera, quizás la más aventurada, consiste en optar por las dos alternativas anteriores simultáneamente.

Cada una de estas opciones tiene riesgos: La primera, la muerte de algo que con el paso del tiempo pudiera haber

probado su relativa inocencia. La segunda, de dar a luz a un engendro con constantes vitales debilitadas y futuro incierto. Y la tercera, el riesgo de que a la muerte súbita de lo viejo se añada la muerte, en el intento de forzar el nacimiento, de lo joven.

Está claro que, por tanto, todas las alternativas tienen riesgos, cuya valoración es lógico y legítimo que sea básicamente socio-política y no económica.

Nosotros quizás debamos partir aquí de la restricción establecida como resultado de la anterior elección social. ¿Debemos mantener la hipótesis cero de no cambios? ¿Está la hipótesis alternativa suficientemente formulada en términos del qué y del para qué, a efectos de valorar correctamente las consecuencias del cambio?, etc.

III.3.1. Acerca de la necesidad de la reforma.

Dos son las argumentaciones posibles que parecen mover los distintos posicionamientos en relación a la reforma de los sitemas nacionales de salud. En este sentido, autores como R. Evans (1992) ven en las propuestas de reforma un cierto peligro de 'medicalización' de los problemas hoy presentes en los sistemas sanitarios. Evans cree que no son los ciudadanos/usuarios/votantes los que impulsan las reformas, sino los propios profesionales sanitarios, que ven en las posibles reformas, un modo de relajar lo que ha sido una importante restricción interna sobre sus propias rentas. En efecto, a juicio de Evans, los indicadores de salud más comúnmente utilizados no parecen explicar de modo suficiente el ansia reformista observada en la mayoría de países con sistemas nacionales de salud.

En la justificación de los anteriores propósitos, Evans observa que el término de eficiencia suele sustituirse por el de costes para acabar refiriéndolo a cuatro temas diferentes: aceptabilidad del gasto, efectividad en la utilización de un input, eficiencia técnica, y equidad en la asignación de

recursos en el sistema sanitario ("los médicos ganan demasiado"); argumentos que, en su valoración conjunta, explican la desilusión con el funcionamiento de los sistemas sanitarios actuales.

El estrechamiento de los márgenes de expansión de los sistemas sanitarios, y lo que es más importante, su endurecimiento, parece haber provocado un cambio en las relaciones de agencia de los sistemas de salud: lo que hasta el momento pudiera ser convergencia o conflicto latente de intereses entre los grupos implicados en cualquier sistema sanitario (proveedores, políticos, usuarios/contribuyentes/votantes), se convierte ahora en relativa divergencia y conflicto abierto.

Esta disparidad de intereses, junto a la descentralización propuesta en la toma de decisiones, genera unos costes de agencia tan elevados, que toda reforma que ofrezca cambios en el núcleo de control del gasto sanitario aparece como la mejor de las soluciones posibles. De ahí que se hable de "separación entre proveedor/financiador", de "gestión clínica", de mayor "participación del usuario en la promoción de comportamientos eficientes" (elección, información, participación directa en costes, ...), etc.

Para otros autores como J. Newhouse (1992) entre otros, la argumentación acerca de la necesidad de reforma de los sistemas nacionales de salud se basaría en la imposibilidad de mantener, en una sociedad desarrollada como la actual, el elevado paternalismo hoy existente en la tutela de los cuidados de salud. La frustración de expectativas a más y mejores servicios de un ciudadano relativamente más informado, forzaría a repensar la actuación pública, tanto en materia de elección de proveedor sanitario como incluso en cuestiones de ordenación de prestaciones sanitarias. A ello se añadiría, en los sistemas nacionales de salud, el convencimiento de que es cada vez más difícil mantener el *pari passu* del crecimiento del gasto sanitario, financiado exclusivamente a través de aumentos en la presión fiscal.

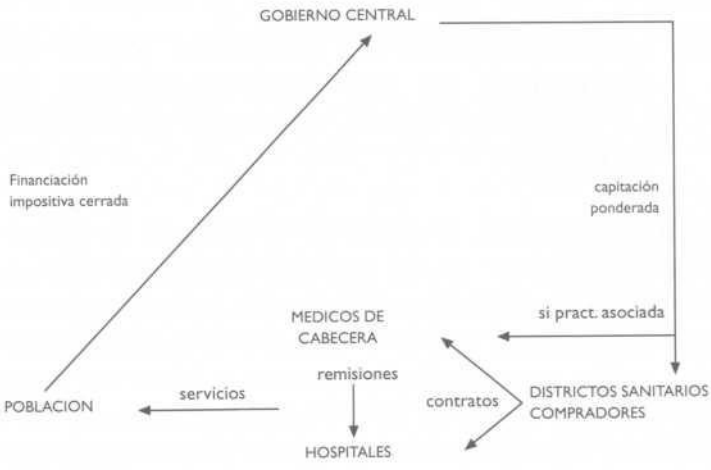
Como resultado, el reconocimiento de mayores esferas de soberanía del consumidor se debería de acompañar, en coherencia, de procesos en los que la disposición a pagar por determinados servicios estaría presente. Ello no implica necesariamente la utilización de precios en el momento de acceso a los servicios sanitarios, ya que sería posible que los ciudadanos se asegurasen, a dichos efectos, de un modo complementario.

III.3.2. Acerca de los flujos económicos y sanitarios de las reformas

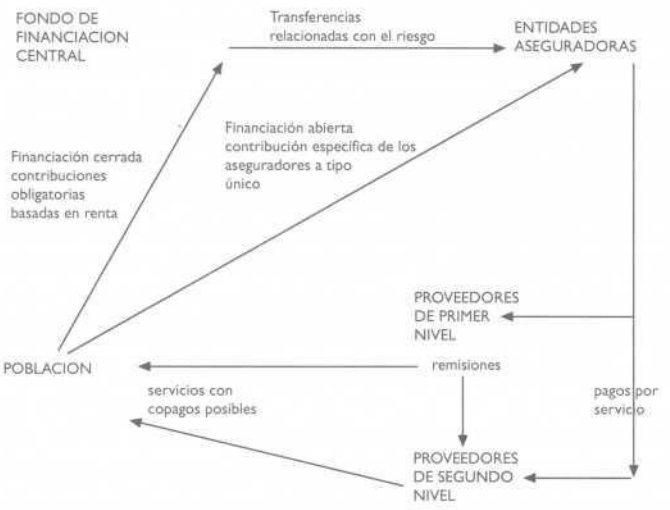
Para sistematizar los flujos básicos presentes en los sistemas sanitarios públicos, los siguientes esquemas se ofrecen con propósito de ilustración, al identificar las alternativas de reforma existentes en la actualidad:

RELACIONES BASICAS EN ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

REFORMA BRITANICA



LA REFORMA HOLANDESA



Si el objetivo de introducir mayores grados de libertad en los servicios de salud se concreta, finalmente también en nuestro país, en cambios sustanciales en el actual modelo sanitario, conviene reflexionar en torno a dos aspectos fundamentales ¿quiénes han de ser y cómo han de proceder los supuestos agentes de la reforma deseada?

IV. INSTRUMENTOS Y AGENTES PARA LA ASUNCION DE RESPONSABILIDADES EN LA REFORMA DE LA GESTION SANITARIA PUBLICA

Hasta el momento, el debate se ha centrado en nuestro país en la conveniencia de *separar la financiación de la producción de los servicios sanitarios*, aceptando implícitamente que quien financia y se responsabiliza de los servicios (es decir, quien establece los mecanismos de 'quién recibe qué y a expensas de quién') es el comprador. Como se sabe, ésta es la lógica del *mercado planificado*, y del *contrato* como instrumento de gestión. En dicho contexto, las posibi-

lidades de reforma se limitan, básicamente, a la promoción de competencia entre agentes públicos, y privados en su caso, en un mercado monopsonista de compra miscelánea de servicios sanitarios.

En la disyuntiva actual surge con fuerza, además, la idea de *separar no sólo la financiación de la producción de servicios, sino también la financiación de la compra* de dichos servicios. Ello viene a suponer que, una vez garantizada la financiación pública por el lado de la contribución coactiva, solidaria, de subsidiación transversal, etc., se puede transferir la prima y, de este modo, parte sustancial del riesgo a los distintos gestores de los planes sanitarios. Estos se convierten en destinatarios de las primas y las pólizas del seguro sanitario de los individuos que constituyen su colectivo de afiliación.

En su forma más simple, esta última estrategia podría basarse en la simple *desconcentración territorial* de la gestión de dichas carteras, y, en su forma más cualificada, en la *descentralización en favor de distintas entidades aseguradoras* que asumieran la gestión de las pólizas. En este último caso, la transferencia de dichas pólizas a entidades aseguradoras públicas y privadas presentes en la arena sanitaria seguiría a las decisiones de los asegurados que optasen por dichas entidades como prestadores de referencia.

En cualquier caso, se ha de tratar de proveedores sanitarios ofertantes de *redes asistenciales integradas* de servicios sanitarios. El instrumento de reforma sería, en este supuesto, el de la descentralización de la *gestión del aseguramiento*, y su lógica, la de la unidad de negocio, con internalización conjunta de beneficios y costes en la gestión de los planes, ejerciendo el poder de compra de servicios.

Entre la gestión basada en el contrato, comentada inicialmente, y la anterior de aseguramiento, centrada en el traspaso de responsabilidades sobre la atención a la salud de

los colectivos afiliados, a partir de la gestión integrada de los servicios, se situaría el contrato de compra de *carteras asistenciales parciales*. Las pólizas no tendrían en este supuesto carácter sustitutivo o alternativo, sino simplemente complementario. Esta opción no generaría transferencias reales de riesgo del financiador a la entidad aseguradora, al no ser seguida de una financiación de base capitativa y dada la falta de integración vertical de los servicios sobre la que se basaría. Por lo demás, forzaría un contrato, por parte del financiador, mucho más complejo en cuanto a la subvención directa o indirecta que requeriría sobre una miscelánea de servicios, valorados previsiblemente de modo distinto desde el punto de vista de los objetivos del Plan de Salud.

En resumen, por tanto, dos son los instrumentos que sobresalen con claridad del análisis anterior: 1– La importancia de los contratos de servicios sanitarios, básicamente en su versión de compra de servicios, o en su versión global como compra de servicios para el mantenimiento de la salud; y 2– La conveniencia de una transferencia óptima de riesgo, a través de una financiación de base capitativa que favorezca una gestión desmonopolizada del aseguramiento ante el riesgo sanitario.

La primera de las opciones no es incompatible con la segunda, aunque posiblemente se justifique, tan sólo, como un eslabón en el objetivo de una descentralización más globalizadora del aseguramiento de contingencias sanitarias.

Veremos a continuación los agentes posibles sobre los que pueden pivotar los anteriores instrumentos, y la caracterización que éstos previsiblemente tendrían sobre la base de las siguientes funciones de gasto: los correspondientes a los Equipos de Atención Primaria, los Hospitales, a partir de la atención especializada, o la de aquellos agentes gestores de pólizas antes referido, que actuarían por delegación del principal en un sistema público de seguro gestionado de manera descentralizada.

IV.1. El contrato con poder de compra en Primaria

En el balance de la valoración del papel potencial de los Equipos de Atención Primaria en la gestión de los cuidados de salud de la población y de la compra de servicios, se entreven vicisitudes y virtualidades. Nos estamos refiriendo a (i) equipos de nuevo cuño (partícipes supuestamente de una determinada cultura de gestión clínica), (ii) suficientemente atomizados e independientemente de las empresas suministradoras de servicios, (iii) que voluntariamente han optado por sustanciar su actividad como unidad de negocio (internalizando, por tanto, costes y beneficios asistenciales) a cambio de unos ingresos de tipo capitativo. Dichos Equipos han de ejercer la compra de servicios otros a los propios, como agentes perfectos de los usuarios (quienes previamente los han elegido), servicios que no integran, sino que son objeto de negociación abierta (propia del '*competitive tendering*' en lugar de la relativamente pasiva concertación externa). Su actuación se guía por la valoración calidad-precio de los servicios, de modo sensible, al menos indirectamente, a la calidad percibida por la población que tienen adscrita. Cuentan, en todo caso, con un componente de demanda mayormente cautivo en el plano territorial, aunque segmentada por la posibilidad otorgada de elección de equipo, a la que sigue la correspondiente financiación.

De acuerdo con la anterior caracterización, al contrastarla con la reforma inglesa (Working for Patients) no puede hablarse, en este caso, de una financiación que genere un traspaso completo de riesgo financiero: los *GP Fund Holders* en el Reino Unido confrontan poco más de una quinta parte del gasto hospitalario. Por lo demás, el contrato como tal, en un mercado que continúa a grandes rasgos planificado, es susceptible de un relativo falseamiento, dado el posible predominio de relaciones predefinidas con ciertos proveedores. El escaso número de afiliaciones susceptibles de ser gestionadas de modo tan atomísticamente descentralizado, dificulta, posiblemente, el *pool* necesario para poder transferir del modo efectivo y creíble, el necesario

riesgo entre los proveedores. El trade-off presente en dicha alternativa es pues, a grandes rasgos, favorecer más competencia a cambio de una menor asunción de riesgos.

A dicha propuesta se contrapondría la gestión contractual del servicio a través de la institución o el conglomerado hospitalario, con la posibilidad de incrementar el traspaso de riesgo como base de la asignación eficiente aún a cambio, en este caso, de una previsible oligopolización en el suministro de los servicios sanitarios. Sus 'pros' y 'contras' se analizan a continuación.

IV.2. El contrato de servicios gestionado desde los conglomerados hospitalarios

Resulta previsible que las instituciones de seguro, ya sean públicas o privadas acaben pivotando, en realidad, en el entorno del hospital, como elemento central –por su elevado coste fijo–, del dispositivo asistencial. De su actuación es probable se derive un efecto de arrastre hacia adelante, en relación a la atención primaria, y hacia atrás, en el ámbito socio-sanitario. Que ello sea deseable es más discutible, aunque puede resultar coherente con la globalización de las relaciones asistenciales que parece imponerse en los entramados sanitarios actuales.

El hecho de basar la gestión del contrato de servicios asistenciales en la institución hospitalaria puede reducir los costes de transacción, dada la mayor integración de servicios y la disminución de niveles de intermediación que consigue. Posibilita formas de gestión de los servicios más abiertas e innovativas, y facilita la aparición de determinadas sinergias en asistencia especializada.

Sin duda, la financiación asociada a dicha forma de gestión del contrato de servicios facilita la consolidación del sector, más en su conjunto (como envolvente de gasto de productores de servicios) que en favor de todos y cada uno de sus agentes y actividades. En este sentido, incentiva el producir o com-

prar, con una visión más integrada del coste efectividad de los distintos servicios asistenciales disponibles. A su vez, la lógica del coste marginal en la compra de servicios puede que sea más prevalente, una vez considerada la cadena de valor sanitario sobre una base eminentemente hospitalaria. Finalmente, permite repartir el elevado coste fijo, básicamente del hospital, entre los componentes ampliados de la cadena de valor.

En contraposición, el peso de los suministradores de servicios en la negociación del contrato aumenta –factor posiblemente poco deseable–, así como los costes de influencia relativos a la determinación de su contenido. Asimismo, puede reforzar el status quo, en situaciones de hecho en las que la sustitución de oferta es inviable, facilitar el establecimiento de barreras de entrada, y diluir una demanda que se identifica débilmente una vez definitivamente abolido el monopsonio público.

IV.3. La descentralización de la gestión del aseguramiento

Los riesgos que puede generar el hacer pivotar la gestión de los servicios desde el aseguramiento, se pueden contemplar bajo el doble supuesto antes enunciado: de transferencia de la financiación sobre base capitativa, y así de la capacidad de compra, a aseguradoras ofertantes de redes integradas de servicios, o a través de la desconcentración de la gestión de la cartera de pólizas de la aseguradora pública, en favor de distintos agentes territoriales.

Bajo dicha perspectiva, los ciudadanos elegirían dónde ubicar sus pólizas, ya sea geográficamente (punto de cero del supuesto de desconcentración de la gestión en favor de delegados territoriales de la aseguradora) o institucionalmente (con descentralización y transferencia efectiva de riesgo a distintas aseguradoras, 'a lo Muface'). Uno u otro responsable comprarían servicios en nombre de sus asegurados y realizarían un seguimiento de los cambios en las

afiliaciones, a la vista de la elección de proveedores realizada por sus suscriptores. Como instrumento de gestión, en ambos casos cabría considerar la posibilidad de definir proveedores preferentes, posibilitando la elección por parte del usuario de alternativas diferentes a las inicialmente ofertadas. Dicha elección se debiera de completar, por un lado, con la posibilidad de fijar pagos individuales, y por otro, facilitando la aplicación de excedentes intra sectoriales o institucionales a complementos en la oferta asistencial de la que se beneficiarían los afiliados. Esta posibilidad introduciría diversidad, a cambio de buscar la complicidad del usuario en la aceptación de determinadas políticas de gestión eficiente en la compra de los servicios, realizada, en principio, en su favor.

IV.4. Variaciones en torno a la hipótesis cero (no reforma)

Cambios menores respecto de la situación actual que no suponen una reforma sustancial se pueden producir por la vía de la simple variación en los balances de los poderes de decisión en la cadena financiación-compra-suministro de los servicios sanitarios.

Este sería el resultado, por ejemplo, de (i) separar la financiación de la compra en lo relativo, exclusivamente, a las actuaciones encaminadas al cumplimiento de determinados objetivos –más o menos integrables en un contrato programa de cumplimiento jerarquizado–, y (ii) mejorar las políticas de compra de suministros sanitarios por la vía de ubicar más claramente responsabilidades en los centros productores de servicios, con un contrato de naturaleza presupuestaria, en mayor medida vinculable a la dirección por objetivos.

Ambos supuestos requerirían realizar un seguimiento distinto de lo discrecional respecto de lo reglado: un presupuesto de corte capitativo, por ejemplo, para lo primero, y una evaluación del financiador-comprador respecto del gasto histórico para lo segundo. Cuestiones fuera de la esfera de la decisión del comprador y/o productor, tales

como la financiación de nueva inversión, variaciones de cobertura asistenciales, reorientación territorial y funcional de las capacidades productivas sanitarias, financiación de la puesta en marcha de programas sanitarios específicos, subvenciones de explotación por determinadas cuestiones valoradas con criterios distintos a la eficiencia, etc. quedarían en manos del financiador, posiblemente bajo el filtro de la valoración política de la actividad encomendada.

Implícito a todas las anteriores cuestiones estaría el debate –que aquí no reproduciremos– de si se ha plantear la relación entre asegurador y suministrador del servicio, bien sobre la base de la competencia o de la cooperación. En otras palabras, subyacería a cada una de las estrategias anteriores de reforma, el cómo resolver las cuestiones de motivación y coordinación en lo que son dos soluciones organizativas extremas: las jerarquías o las poliarquías. En las primeras, manteniendo una autoridad central y un mecanismo formal que intentase asegurar la coincidencia de las decisiones individuales con determinadas metas colectivas; en las segundas apoyando la reforma en las propias unidades de producción que acumularían información, la procesarían y tomarían las decisiones de forma totalmente descentralizada, negociando en su caso entre ellas a efectos de su mejor coordinación.

V. EL EFECTO COMPOSICION PUBLICO PRIVADO Y EL GASTO SANITARIO TOTAL

Un último plano de análisis de lo público y lo privado en sanidad aquí comentado es el de los efectos macro y microeconómicos en el gasto sanitario que se derivan del cómo y cuánto de la presencia del sector sanitario privado.

V.1. Teoría y evidencia del efecto composición en el gasto sanitario total

En relación al efecto en el agregado y composición del gasto sanitario total que producen distintas combinaciones,

Risa (1991) ofrece un contexto teórico para el análisis de la coexistencia de los sectores públicos y privados de asistencia sanitaria; y, en particular, para estudiar cuál es el impacto de las políticas sanitarias públicas en la demanda privada de cuidados de salud. De su trabajo, Risa concluye que el total de recursos asignados a la asistencia sanitaria tiende a ser mayor en sistemas mixtos que en sistemas exclusivamente privados o públicos. Este resultado se deriva de un modelo estándar de *moral hazard* en el que los individuos maximizan la utilidad esperada de los tratamientos sanitarios en un contexto de conocimiento imperfecto de la tecnología médica disponible. Bajo este prisma, la oferta de servicios sanitarios públicos genera un efecto renta positivo sobre la demanda de los individuos. En consecuencia, el efecto renta aumenta el total de gasto, siempre que los individuos puedan demandar libremente los servicios sanitarios.

En su vertiente empírica, autores como Rodríguez, Murillo y Calonge (1993), comentan los resultados de estudiar la evolución del gasto y su composición en países de la OCDE, observan que la varianza del porcentaje que supone el sector privado en los distintos países ha disminuido entre 1980 y 1990, así como su coeficiente de variación (que pasa de un 60 a un 53%). Aunque no hay en ello un patrón claro, lo cierto es que el porcentaje medio de aumento de la importancia del sector privado respecto al gasto total pasó del 20.5% en 1980 al 22.0% en 1990. El sector privado tendió a ganar peso en los países donde su presencia relativa era menor, produciéndose cierta convergencia en los sistemas sanitarios de los países de la OCDE en cuanto a su combinación público– privado.

En cualquier caso, parte del crecimiento del gasto sanitario privado depende de las características de la cobertura pública, cobertura que puede ser distinta para las distintas funciones del gasto, que a su vez pueden crecer con una dinámica propia diferente (por ejemplo, en prestación farmacéutica, o servicios de relativa elasticidad renta alta, como es el caso de la salud bucodental, para los que existe

cierta discrecionalidad en el consumo). Risa opina, que para validar su hipótesis, los países de la OCDE no pueden ofrecer evidencia significativa, dado que existen diversas formas de racionamiento incluso en el mercado de servicios sanitarios privados (en España, hasta 1984 no se libera el régimen de primas en el seguro sanitario privado).

Dos son los factores que pueden explicar la *asociación entre variaciones de renta y compra de seguro privado*. El primero consiste en la relación positiva y creciente entre disponibilidad a pagar por el tipo de contenidos que la prestación cubierta privadamente ofrece cuando la renta aumenta. En segundo lugar, el coste de oportunidad de la no reposición de la salud, que aumenta cuando crece la renta, aunque con un techo posiblemente máximo[7].

Una relación indirecta adicional puede provenir del hecho de que cuanto mayor sea el alcance de la provisión pública, mayor es la liberación de renta neta de gastos sanitarios que provoca; en particular como veíamos, para los mayores usuarios del sistema y con mejor educación con lo que se facilitaría la suscripción de seguros sanitarios privados.

Desde la percepción de que se trata de bienes sustitutivos, lo relevante pasa a ser el valor de la elasticidad cruzada y cómo varíe el coste de oportunidad entre uno y otro sector en el suministro de cuidados de salud, tanto en términos de precios monetarios como de tiempo.

Si los valoramos como bienes distintos (calidad percibida), no se trataría ya de sustitutivos perfectos sino alternativos, con diferentes componentes constitutivos, en si mismos, de elementos de diferenciación. El problema en este punto estribaría en que la valoración de dicha diferencia no se realizaría según el coste diferencial, sino según el coste completo, ya que la decisión de no utilizar la asistencia sanitaria pública no eximiría de sufragar su coste (financiación impositiva). Por ello, dado el elevado coste que repre-

---

[7] La posibilidad de soportar dicho coste es tan elevada que no se contempla la necesidad de cobertura de riesgo –ya sea a través del seguro de asistencia o del seguro indemnizatorio de enfermedad–.

senta la alternativa asistencial privada, ésta quedaría previsiblemente expuesta a una elasticidad renta superior a la unidad. En resumen, el gasto sanitario privado en sistemas sanitarios públicos quedaría al albur, por un lado, de la variación en los costes de acceso que experimentase la sanidad pública y, por otro, de las fluctuaciones generales en los niveles de renta del país.

Dejando de lado el análisis de corte transversal de países tan distintos como son los de la OCDE, sino utilizando un estudio de serie temporal para el caso concreto de España, sabemos a partir del trabajo de Rodríguez, Murillo y Calonge (obra citada) que el incremento durante la década de los ochenta del gasto sanitario privado, pese a su importancia, se diluye en el crecimiento relativamente superior del gasto sanitario público.

Sin embargo, la elevada ampliación en la cobertura pública (27 puntos en la década), y el relativo estancamiento en el número de asegurados privadamente (incluso neutralizando el paso de los autónomos a la Seguridad Social), arroja un panorama de gasto sanitario capitativo intra cobertura pública y privada que requiere de un mayor análisis que el que aquí podemos realizar.

V.2. La subsidiación pública del gasto sanitario privado

La referencia de análisis es aquí el comportamiento del usuario de servicios sanitarios privado y/o suscriptor de pólizas privadas de seguro, en lo que se refiere a la utilización de servicios, y al grado de eficiencia en los productores en lo que atañe a los mayores o menores costes de dicha utilización. El descriptivo no puede ser otro que el tipo de prestaciones cubiertas y el nivel de utilización y consumo sanitario que como consecuencia se realiza.

De acuerdo con lo que resulta de la Encuesta de Presupuestos Familiares de España (Murillo, 1993) el perfil de dichos suscriptor es el siguiente: Se trata de una familia con alto nivel de ingresos, cuyo sustentador principal es una

persona de edad media (entre 40 y 45 años), empresario con asalariados y con un nivel educativo alto (educación superior), residente en un municipio de tamaño pequeño, o por el contrario, muy grande. En este contexto, el poder adquisitivo de las familias, el nivel educativo y la valoración del tiempo productivo del sustentador principal influyen de forma decisiva en la decisión de adquisición de un seguro complementario al seguro obligatorio.

En la medida en que la cobertura suscrita a) afecte a los consumidores más propensos, en general, al consumo sanitario (la educación y la renta es sabido se suelen asociar a un mayor consumo per cápita de recursos sanitarios), y b) genere un consumo sustitutivo al ofertado públicamente, mayor debiera de ser el interés por favorecer cierta subsidiación en favor del colectivo asegurado.

Dos son, para ello, las medidas posibles. La primera consistiría en imputar como elemento de libre asignación al individuo, en favor de la aseguradora, la parte contributiva de la actual financiación sanitaria (más o menos equivalente al 20% del total actual de gasto sanitario público); con ello, se mantendría al 80% la parte de financiación solidaria obligatoria en concepto de paquete básico para el conjunto de los ciudadanos –sean o no usuarios– y quizás de algunos tratamientos que se aceptan se excluyan de la oferta privada (por ejemplo, por razones de escala de actividad o de fallo de mercado ante el carácter catastrófico del riesgo que generan).

La segunda consistiría en extender la financiación, con la población como referente, permitiendo, a la vez, que la entidad que acoja la cobertura de contingencias, pueda extender el paquete básico de prestaciones, completando la financiación.

En el primer caso se reduce la presión de la demanda sobre los recursos del sistema obligatorio sin afectar (en sus tres cuartas partes) los flujos de financiación de la Hacienda Pública, manteniendo fácticamente fuera de la utilización del sistema del sistema público a determinado colectivo. En el

segundo, la propuesta permite disminuir la presión en el crecimiento de financiación de gasto, hoy centrada única y exclusivamente en la financiación pública. Si bien, como señala Rovira (1993), el efecto resultante de una estrategia del corte anterior es previsiblemente redistributivo (afectando favorablemente a clases medias y altas predominantemente)[8], ello se puede ver compensado por cierta reducción en la utilización de los recursos sanitarios públicos. Como consecuencia, bajo supuesto de neutralidad presupuestaria, se generaría un aumento de recursos disponibles en favor de aquellos que continuasen utilizando el sistema obligatorio (rentas bajas y medias).

Resulta tentativo, en este punto, fijar algunas referencias acerca de la evolución experimentada en la suscripción de pólizas privadas en el pasado reciente, y su posible asociación con el relativo deterioro de las prestaciones públicas. Siendo los datos disponibles insuficientes para una conclusión rigurosa sobre dicho tema, adjuntamos en la tabla anexa unos pocos datos que pueden suministrar cierta evidencia de que en la medida en que el gasto público por persona protegida ha aumentado en los últimos años, el gasto privado por persona ha perdido importancia en el total del gasto sanitario.

Tabla I

Año	Crec. PIB real	Gasto púb. per cap.	Gasto priv. per. cap.	Porcentaje gast. total/PIB
1987	5,32	61367	14335	6,34
1988	4,96	70007	15636	6,63
1989	4,31	79110	17166	6,75
1990	3,37	85890	19008	6,77
1991	2,27	93488	20914	6,83

[8] En una muestra de familias cuyo sustentador principal es activo, la proporción de doble cobertura es del 7.6 % en el quintil inferior de renta, mientras que en el quintil superior esta proporción se eleva al 19.2 % (Rodríguez, Murillo y Calonge, 1993).

Tabla 2

Años	Crec. vol. primas	Crec. número primas	Crec. prima media	Crec. PIB real	Crec. IPC	Crec. PIB
1983	19	12	6,25	2,05	12,2	14,5
1984	11	-6	18,09	2,43	11,3	11,4
1985	13	-5	18,95	2,30	8,8	11,3
1986	24	-6	31,91	2,94	8,8	12
1987	15	9	5,50	5,32	5,3	10,9
1988	15	8	6,48	4,96	4,8	10
1989	18	10	7,27	4,31	6,8	11,4
1990	19	3	15,53	3,37	6,7	10,3
1991	33	1	31,68	2,27	5,9	8,3

Fuente: Elaboración propia, a partir de J. Fereres y A. Merchante, 1993.

A ello no ha sido ajeno la disminución de asegurados –en parte resultado de la incorporación de los trabajadores autónomos al régimen general (con efectos a lo largo del período 1984-86)–, y el no fácil crecimiento de primas medias en coyunturas de desaceleración del crecimiento económico (aún con la irregularidad que suponen los datos relativos a 1990 y 1991).

VI. ALGUNAS ORIENTACIONES DE POLITICA SANITARIA

No es fácil esquematizar los contenidos de las reflexiones efectuadas en este trabajo, sin incurrir en riesgos de sobresimplificación. Pese a ello, no quisiéramos finalizar este texto sin indicar tres conclusiones tentativas que se derivan de lo aquí expuesto; en torno a la configuración futura de lo público y lo privado en sanidad: (Ver tabla en página siguiente).

1– Entre lo estrictamente privado y lo público puro existe un gradiente de medidas de regulación-intervención que ofrecen ámbitos de análisis de interés para el estudioso de la política sanitaria. Estudiar 'pros' y 'contras' de las distintas medidas, lejos de descalificaciones de uno u otro signo, parece hoy del todo oportuno. Atrincherarse en una u

SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO SOCIAL AGENTES E INSTRUMENTOS DE GESTION

GARANTE DE LA COBERTURA	CATALOGO DE PRESTACIONES	(CONTENIDO DE LA POLIZA)
	MECANISMO DE FINANCIACION	(PRIMA)
	"TARJETA SANITARIA"	(AFILIACION)
TRASLADO DE RIESGOS		
PLANES DE SERVICIOS ASISTENCIA SANITARIA	SELECCIONAN SUMINISTRADORES PAGAN SERVICIOS GESTIONAN CASUISTICA RESPONSABILIZAN AGENTES "GATE-KEEPERS" REVISAN UTILIZACION	(COMPARTE RIESGOS CON EL GARANTE DE LA COBERTURA QUIEN LE TRANSFIERE PRIMAS) (TRANSFIERE PRIMAS)
RELACIONES ECONOMICAS		
SUMINISTRADORES DE LOS SERVICIOS	MAX. INGRESOS DADOS UNOS COSTES MIN. COSTES DADOS UNOS INGRESOS PROTOCOLIZAN VIGILAN O SE ASEGURAN CONTRA LA MALA PRAXIS	
RELACIONES DE SERVICIO		
USUARIOS	CAMBIAN UBICACIONES POLIZAS INFLUENCIAN LOS FLUJOS ASISTENCIALES COMPLEMENTAN PAGOS	

otra disyuntiva tiene en todo caso, un escaso porte desde el punto de investigación en servicios sanitarios.

2– La separación de la financiación de la compra de los servicios, y ésta de su producción, es sustancial al esquema de aseguramiento social. Lo primero, para mantener el *pool* de financiación apropiado como sistema nacional de salud; lo segundo, como elemento de eficiencia asignativa, a través del incentivo por el traslado de riesgo que ocasiona, desde el garante de la cobertura al plan gestor de los servicios, las transferencias financieras; y lo tercero, por el distinto lenguaje que requiere la búsqueda de la eficiencia productiva al nivel de los suministradores de servicios, fuertemente influenciada por la actividad de los clínicos.

Dicha concepción de aseguramiento contiene bases teóricas suficientes. Sin embargo, cabe pretender con ella la consecución de unos mínimos costes conjuntos de transacción y de producción.

3– Para aprovechar como elemento de regeneración de nuestro sistema de salud, no sólo la idea de aseguramiento, sino también la oferta y dispositivo actualmente existente de entidades aseguradoras, el seguro sanitario privado se tendrá que transformar para ello, de un modo drástico. Ni por diferenciación de productos, ni por desarrollo de distintas modalidades de primas, ni por agilidad en la gestión administrativa puede considerarse el actual *status quo* asegurador como satisfactorio.

Si bien es cierto que resultan exigibles señales mucho más diáfanas a las hoy emanadas del sector público para iniciar dicho proceso de regeneración, también lo es que la generación de un *modus vivendi* en algunas aseguradoras (con colectivos afiliados más o menos inertes, cuadro cerrado de facultativos, elevada rotación de profesionales a raíz de las distintas políticas de pago por acto, cierto parasitismo sobre la oferta pública, etc.) no permite adoptar, en la actualidad, una posición demasiado optimista al respecto.

VII. ALGUNAS ORIENTACIONES DE INVESTIGACION

Pese a las anteriores consideraciones, cabe reconocer que se están registrando en la actualidad un conjunto de cambios que parecen apuntar en favor de una incipiente reforma del *status quo* sanitario[9]; por ejemplo,

- se tiene ya sobre la mesa un intento de ordenación de prestaciones sanitarias (esto es, se acepta la consideración de que 'no todo entra', no todo es 'gratis' en un sistema nacional de salud);
- está en vigor un listado positivo de medicamentos en la seguridad social que parece funcionar;
- se han realizado cuantificaciones de costes en hospitales que permiten hablar de costes por actividad;
- se empiezan a valorar los flujos interterritoriales de pacientes (contra la idea que, a falta de ello, resulta justificado cualquier deslizamiento presupuestario que realice el 'importador' de dichos flujos);
- la Administración no se refugia en un concepto abstracto de selección de riesgos cuando se le interroga por la generalización del sistema Muface, sino que se empieza a hablar con datos; e incluso

---

[9] Un punto crucial que requiere, posiblemente, aclaración de una vez que todas es el de, bajo un supuesto de realismo presupuestario, en qué responsabilidad incurriría un gestor de gasto que compra sin crédito presupuestario. Este concepto de gestión tan perverso está, en efecto, fuertemente arraigado al status quo. En principio, el anterior compromiso de gasto debiera de ser técnicamente nulo de pleno derecho, no pudiéndose contabilizarse como tal. Incluso resulta discutible si se debería de incorporar al déficit real como compromiso de pago.

Lo cierto es que no hemos visto aún que uno de los grandes acreedores del sistema sanitario haya acudido a los tribunales para cobrar una deuda, con lo que no sabemos con certeza hasta qué punto la responsabilidad subsidiaria llevaría a que la Adminstración se personase en juicio en sustitución del gestor. Tampoco hemos visto a la Administración exigiendo compromisos a gestores, en vía ordinaria o administrativa, cuando el exceso de gasto ha llevado de modo reiterado a la Administración a la asunción de créditos adicionales. Cierto es que las responsabilidades del gestor varían dependiendo de si se ejecuta un derecho materializado porque un precepto legal lo ha devengado previamente, o no.

- se reconoce la noción de aseguramiento como prisma adecuado para la gestión de un sistema con pretensiones, hasta el momento de servicio universal.

Sin embargo, otras muchas medidas son posibles, si se saben acompañar de estudios previos capaces de informar al decisor sobre las virtualidades de las distintas propuestas. Algunas de las cuestiones claves para el estudio de reformas en nuestro sistema nacional de salud podría ser el siguiente:

- ¿Cómo pagar al profesional sanitario estatutario en alternativas distintas al salario?
- ¿Debiera ser el personal sanitario estatutario o laboral?
- ¿Debieran ser los hospitales simples centros de gasto del INSALUD o sociedades estatales con autonomía estatutaria?
- ¿Quién y cómo ha de acreditar a los participantes en supuestos de 'competencia' gestionada de servicios sanitarios?
- ¿Han de gestionar servicios los médicos de cabecera o las autoridades del Area Sanitaria?
- ¿Cómo y qué alternativas son posibles en la sustitución de los márgenes como sistema de financiación de las Oficinas de Farmacia?
- ¿Son distancia y población los parámetros apropiados para la autorización de apertura de nuevas farmacias?
- ¿Cómo construir un mercado de genéricos en medicamentos que introduzca un mayor grado de competencia en medicamentos?
- ¿Cómo conseguir que la financiación presupuestaria se base en la actividad pero permita mantener presupuestos cerrados?
- ¿Qué papel, y qué límites, debería tener la participación de las entidades colaboradores (Mutualismo) en la provisión sanitaria?
- ¿Dónde (geográficamente) y cómo (funcionalmente) pueden competir los productores de servicios sanitarios?

- ¿Cuáles son los límites deseables de la involucración del sector público en la autorización de innovaciones tecnológicas en productos sanitarios?
- ¿Cuáles son y cómo se han de tratar los componentes más inflacionarios del gasto sanitario privado?
- ¿Qué métodos de financiación de hospitales son coherentes con la naturaleza de los sistemas sanitarios públicos, y qué efectos presupuestarios es previsible que conlleven?
- ¿Qué mantener regulado y qué desregular por lo que atañe a las responsabilidades públicas en materia de provisión de servicios sanitarios?

Sin ser exhaustiva la lista anterior, sí permite atisbar algunas áreas de investigación que, en mucha mayor medida que las grandes palabras, pueden ayudar a consolidar el actual sistema nacional de salud, en la búsqueda del balance apropiado entre lo público y lo privado en una sociedad próxima a su entrada en el siglo veintiuno.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Akerlof, G. (1970): "The market for lemons: qualitative uncertainty and the market mechanism"; *Quarterly Journal of Economics;* nº 84; págs. 488-500.

Arrow, K.J. (1963): "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care"; *American Economic Review;* nº 53; Dec.; págs. 941-973.

Arrow, K.J. y F.H. Hahn (1971): "General Competitive Analysis"; Oliver and Byd; Edinburgh.

Blendon, R. (1991): "The Spain's citizen assess their health care system"; *Health Affairs Special issue.*

Evans R.J. (1992): "¿Qué sabemos sobre la 'salud' de los sistema de salud... Y por qué quiere todo el mundo 'reformarlos'?"; Ponencia presentada al Seminario sobre

Economía de la Salud organizado por el AES en la UIMP de Santander; Septiembre; (Pendiente de publicación).

Laffont, J.J., y J. Tirole (1993): "A theory of incentives in procurement and regulation"; The MIT Press; Cambridge (MA).

López Casasnovas, G. (1992): "La reforma de la sanidad: Las formas organizativas son importantes para la eficiencia"; *Información Comercial Española;* Agosto-Septiembre; págs. 708-709.

López Casasnovas, G. (1993): "Estructura y regulación del Sistema Sanitario en España: Situación actual y Bases para su Reforma"; *Documento de Trabajo* de FEDEA; nº 10.

Ministerio de Economía y Hacienda (1993): "Número monográfico Economía y Gestión Sanitaria en España: Aportaciones para el Debate nº 10"; *Presupuesto y Gasto Público*; Madrid.

Murillo, C. (1993): "El mercado de los seguros sanitarios y privados"; Jornada Técnica sobre Economía de la Salud y Aseguramiento Sanitario"; A&S y Caja Salud.

Newhouse, J.P. (1992): "The basis of reimbursing health care providers"; Ponencia presentada al Seminario sobre Economía de la Salud organizado por el AES en la UIMP; Santander; Septiembre; (Pendiente de publicación).

Pauly, M.V. (1988): "The incidence of Health Insurance Costs: Is everyone out of step but Economists?"; IRA Proceedings of the First Annual Meeting; New York City, N.Y.; Dec. 29; págs. 387-410.

Pope, G.C. (1990): "Using Hospital-Specific Costs to improve the Fairness of Prospective Reimbursement"; *Journal of Health Economics;* 9; págs. 237-251.

Presupuesto y Gasto Público (1993): "Número monográfico Economía y Gestión Sanitaria en España: Aportaciones para el debate nº 10"; Ministerio de Economía y Hacienda; Madrid.

Risa, A.E. (1991): "Coexistence of private and public health care: some implications for demand and resource allocation"; en G. López (ed.); *Incentives in Health Systems*, Springer Verlag.

Rodríguez, M., y S. Calonge (1993): "Evolución de la cuantía y naturaleza del gasto sanitario privado en la década de los 80"; *Hacienda Pública Española*; IEF; número monográfico dedicado a Economía de la Salud; Sept.

Rothschild, M., y J.E. Stiglitz (1976): "Equilibrium in competitive insurance markets". *Quarterly Journal of Economics*; nº 90; págs. 629-650.

Rovira J. (1993): "El papel del seguro voluntario en el sistema sanitario español: tendencias recientes y posibilidades futuras"; en Jornada Técnica sobre Economía de la Salud y Aseguramiento Sanitario; A&S y Caja Salud.

Salop, S., y Stiglitz, J.E. (1977): "Bargains and rippoffs: A model of monopolistically competitive price dispersion"; *Review of Economic Studies*; 44; págs. 493-510.

Shleifer A. (1985): "A Theory of Yardstick Competition"; *RAND Journal of Economics*; 16; 319-327.

Stiglitz, J.E. (1993): "Rethinking the Economic Role of the State: Publicly provided private goods"; en G. López (ed.); *Análisis Económico de los Servicios Sanitarios*; Departamento de Sanidad de la Generalidad de Cataluña; (de próxima publicación).

Vickers J., y G. Yarrow (1988): "Privatisation: An economic analysis"; MIT Press; Cambridge.

Williamson, O. (1993): "The economic analysis of institutions and organisations –in general and with respect to country studies–"; OECD; Paris.

ESTADO Y EMPRESA

ORGANIZACION Y EMPRESA PUBLICA

Joan E. Ricart i Costa
Universidad de Navarra

I. INTRODUCCION

Europa vive inmersa en un debate público sobre el papel de la empresa pública en la actual corriente liberalizadora y desreguladora. Hay varias razones que justifican el interés por este debate. Primero, tenemos un importante componente ideológico y político asociado al papel del Estado como propietario en una economía capitalista y sus implicaciones frente a la propiedad privada.

Otra razón para el debate es el papel de la empresa pública en la política industrial. La empresa pública encuentra su justificación en la existencia de monopolios naturales, externalidades, y bienes públicos, todos factores que constituyen fallos de mercado. La intervención del Estado en estas circunstancias encuentra en la empresa pública un instrumento que se integra en el conjunto de la política industrial. Igualmente, se utiliza la empresa pública como herramienta en defensa de la competencia (evitar el monopolio) o como herramienta de promoción industrial. ¿Es, sin embargo, la empresa pública un instrumento adecuado para esos fines? ¿Hay instrumentos alternativos más eficientes para lograr estos fines? Igual que en la razón anterior, la respuesta dependerá de las conclusiones que alcancemos respecto a la eficiencia de la empresa pública como organización.

En tercer lugar, el debate no es independiente de la historia concreta de la empresa pública española. No es posible separar a la empresa de su historia. La empresa pública se desarrolla en la España autárquica como sustituto de una empresa privada falta de iniciativa y de recursos suficientes.

En otros momentos históricos la empresa pública ha sido un instrumento eficaz como asilo de empresas privadas que entraban en crisis. De esta forma, se ha utilizado a la empresa pública como instrumento redistributivo, mantenedor del empleo y de la paz social. Vemos pues que no es posible juzgar la eficiencia de la empresa pública mirando solamente su actuación y resultados sin considerar la historia específica en la que éstos se han desarrollado.

Finalmente cabe destacar el tamaño y la importancia de la empresa pública en casi todos los países europeos. Sirva de pauta de referencia los datos siguientes referidos al año 1988 para el caso español:

% valor añadido bruto a precios de mercado	7,29
% remuneración de asalariados	7,65
% empleo	6,44
% formación bruta de capital fijo	9,08
% importaciones	7,87
% exportaciones	7,49

Por sectores, la representación de la empresa pública es muy distinta. En consecuencia, cualquier medida de eficiencia deberá tener en cuenta la distribución sectorial de la empresa pública que para el mismo año era:

Transporte y telecomunicaciones	41,7%
Energía y minas	30,6%
Industria	15,8%
Servicios	11,9%

Vistas las razones para el debate, cabe indicar y documentar que sí existen importantes diferencias en indicadores de gestión entre las empresas públicas y las empresa privadas. Si recurrimos a los últimos datos de la Central de Balances del Banco de España, referentes al año 1992, encontramos las siguientes cifras referidas a las muestras de empresa públicas y privadas que presentan información ese año:

	Privadas	Públicas
Valor añadido	100%	100%
Coste personal (%)	63,45	66,86
Resultado Bruto de explotación (%)	36,55	33,14
Trabajadores (miles) en muestra	801	400,8
% trabajadores no fijos	18,5	5,6
Tasa de variación en empleo (%)	-2,9	-2,2
Gasto unitario de personal (miles pts.)	4.156,2	4.935,0
Rentabilidad sobre activos netos (%)	6,72	1,57
Rentabilidad sobre recursos propios (%)	1,56	-7,68

Dadas estas diferencias cabe preguntarse ¿por qué? ¿a qué se deben? ¿en qué medida se deben a la utilización política anticíclica de la empresa pública, a su historia específica que comentabamos anteriormente, a los sectores en que opera, o a su eficiencia en la gestión? No pretendemos dar una respuesta precisa a esta pregunta. Ello implicaría un análisis en profundidad que permitiera separar el efecto de cada variable y de otras que pudiéramos incorporar. Lejos de este tipo de análisis, en estas líneas sólo pretendo enriquecer el debate existente con unos elementos más conceptuales. Específicamente, nos queremos preguntar sobre el efecto de la titularidad pública en la organización empresarial. Para entender este efecto, la siguiente sección presentará un esquema conceptual pragmático y operativo sobre el diseño de organizaciones. La tercera sección describirá algunas características de la empresa pública y sus implicaciones a partir del esquema conceptual desarrollado. Finalmente presentaré algunas conclusiones generales.

II. DISEÑO DE ORGANIZACIONES

II.1. Información y conocimiento

El primer elemento conceptual que desearía comentar tiene su origen en un artículo clásico que publicó Von Hayek en la American Economic Review en 1945 bajo el título de "The Use of Knowledge in Society". En este artículo, el autor hacía una clasificación de distintos tipos de conoci-

miento en función de la dificultad de producirlo y de la dificultad o coste de transferirlo. El autor utilizaba esta clasificación para explicar el papel de los precios y el funcionamiento de la economía de mercado. A partir de esta clasificación de conocimientos podemos derivar una que va a sernos útil para pensar en términos de diseño de organizaciones.

La información y el conocimiento[1] son relevantes en el proceso de toma de decisión. En una organización, las decisiones las toman sus miembros. Un elemento fundamental del diseño organizativo es la asignación de derechos de decisión entre sus miembros. Al realizar dicha asignación, deberemos considerar la naturaleza de la información relevante, dónde y cómo se produce, el coste de transferirla, etc. *La distribución del conocimiento en la organización es un criterio central en el diseño organizativo.*

Una teoría de la organización debe ser consciente del valor de la información y el conocimiento. Para poder utilizar este factor adecuadamente, es preciso entender mejor el efecto del conocimiento en la organización. El primer elemento importante es que el conocimiento reside fundamentalmente en las personas[2]. Las personas tienen una racionalidad limitada, esto es, su capacidad de generar, procesar, transferir y almacenar información está limitada. En consecuencia, no es posible concentrar todo el conocimiento relevante para la toma de todas las decisiones en una única persona. Será necesario delegar. A pesar de que las tecnologías de la información permiten superar algunas de las limitaciones de la naturaleza humana, todavía es necesario asignar y distribuir derechos de decisión en la organización.

---

[1] No hay ningún intento en este documento de diferenciar entre información y conocimiento y utilizaré los términos como si fueran sustitutos entre sí.

[2] Es verdad que en una organización con historia, hay conocimientos que están inmersos en sistemas, rutinas o procedimientos, y que en esencia no pertenecen a ninguna persona. Sin embargo, su uso sigue siendo a través de la persona. Además, ninguno de los elementos conceptuales que derivaremos depende de esta suposición, pero es conveniente para la fluidez de la exposición.

Para entender el efecto de la información sobre la asignación de derechos de decisión, es conveniente analizar los distintos tipos de conocimientos[3]. En particular, nos interesa conocer el coste de producir y transferir el conocimiento. Aquel conocimiento fácil de transferir lo llamaremos conocimiento general, por ejemplo precios y cantidades que pueden agregarse y distribuirse con facilidad. Aquel conocimiento difícil o costoso de transferir lo llamaremos conocimiento específico, como por ejemplo el conocimiento idiosincrático sobre las personas o los mercados.

Si añadimos consideraciones sobre el coste de producir la información, podemos ser un poco más precisos. Así distinguiremos entre:

a) Conocimiento especializado, que sólo tienen ciertas personas "especialistas". Normalmente se produce y transfiere a alto coste, pero acostumbra a tener una aplicación bastante genérica en un rango amplio de situaciones. Por ejemplo, el conocimiento científico, tecnológico, legal, médico, etc. En particular, el conocimiento directivo derivado de una formación y de una experiencia acumulada durante años es especialmente relevante para el caso de las organizaciones.

b) Conocimiento particular o idiosincrático, es el conocimiento específico, costoso de transmitir, pero que se produce a bajo coste, por ejemplo como subproducto de nuestra actividad normal. Este tipo de conocimiento se genera a todos los niveles en la organización pero es muy difícil de transferir. Esta dificultad aumenta debido a que la utilización de este tipo de conocimiento requiere de la colaboración voluntaria de aquel que lo posee. Muchas veces tiene poco valor, pero en ciertos casos puede tener un valor importante para la toma de ciertas decisiones.

---

[3] F.A. von Hayek. "The use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, Vol. 35, No. 4. Sep. 1945.

c) Conocimiento general, se produce y transmite a bajo coste ya que es fácilmente codificable y muchas veces disponible ampliamente en la organización.

Al intentar asignar derechos de decisión en la organización, disponemos de dos estrategias alternativas. Por un lado, podemos intentar mover la información hacia el decisor que representa la función objetivo adecuada para dicha decisión. Esta alternativa corresponde al enfoque de sistemas de información. Alternativamente, podemos distribuir los derechos de decisión hacia donde se genere la información, y como resultado tenemos un problema de delegación. Ambas visiones se integran en el problema de diseñar la organización para tomar la decisión adecuada con la información y conocimiento relevantes.

Es importante destacar esta dicotomía pues muchas veces nos centramos más en el problema de transferir información que en la posibilidad de delegar la decisión. El contrastar estas opciones, el tipo y la naturaleza del conocimiento relevante, dónde se genera, qué valor tiene, cuál es el coste de transferirlo, etc., serán factores a considerar en el diseño de la organización. Veremos, sin embargo, que no es éste el único criterio, ya que toda delegación de decisiones implica la existencia de un problema de control[4].

II.2. El problema de control

La delegación de derechos de decisión conlleva un problema de control debido a que las personas toman decisiones siguiendo su propio interés. No quiere ésto decir que las personas no se preocupan del interés común o de la supervivencia de la organización. Hay muchas razones para creer que no es así. Pero ello no puede llevarnos a concluir que

[4] Para mayor elaboración de este punto y los siguientes ver Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Specific and General Knowledge and Organization Structure", en Lars Werin and Hans Wijkander (eds.), *Contract Economics*, Blackwell, 1992.

no hay necesidad de control ya que siempre cualquier persona en la organización decidirá siguiendo el mejor curso de acción para los objetivos de la organización. En consecuencia, cabe esperar que la persona utilice sus derechos de decisión de forma interesada, siendo necesario incorporar algún elemento de control[5].

II.3. El derecho de enajenación

Para entender mejor los mecanismos de control, es interesante profundizar sobre cómo una economía libre de mercado resuelve el problema de control. En un economía es necesario decidir qué se debe producir, cómo producirlo, a qué precio venderlo, etc. Sin embargo, en una gran mayoría de casos estas decisiones y otras económicamente relevantes se toman de forma descentralizada donde cada agente sigue su propio interés. El resultado final es, sin embargo, eficiente sin necesidad de regulación u otras formas de intervención. De hecho, muchas veces es la regulación la que crea distorsiones e ineficiencias. Otras veces, el mercado no es capaz de coordinar adecuadamente las decisiones, o el resultado no es suficientemente equitativo, o se produce cualquier otro fallo de mercado, y una intervención puede ser conveniente. Sin embargo, en muchas situaciones las decisiones descentralizadas eliminan la necesidad de control y coordinación para lograr eficiencia. ¿Cómo se logra esta eficiencia[6] en una economía capitalista?

Un economista "naif" daría como respuesta a esta pregunta que la coordinación se logra vía el sistema de precios. Y la respuesta es correcta. Sin embargo, las dificultades que encuentran la antigua Unión Soviética y los otros países del

---

[5] Existen muchos elementos en nuestra sociedad que alivian en parte el comportamiento oportunista de las personas como la ética, la sociabilización, las normas legales, etc. Para una exposición lúcida sobre este tema ver Kenneth J. Arrow, *The limits of Organizations*, Norton, 1974.

[6] Ver Paul Milgrom y John Roberts, *Economics, Organizations, and Management*, Prentice-Hall, 1992., capítulos 2 y 3.

Este europeo para liberalizar sus economías muestran que no es suficiente con liberalizar los precios. Necesitamos entender mejor el contexto institucional que normalmente damos por supuesto. En particular, las instituciones de una sociedad capitalista se estructuran de forma que los derechos de propiedad queden suficientemente protegidos.

El derecho de propiedad en una sociedad capitalista tiene dos connotaciones relevantes. Por un lado incorpora el derecho a escoger la utilización oportuna de la propiedad. Esto es, escoger la acción adecuada y disfrutar del retorno asociado. Propiedad es pues derecho de decisión. Por otro lado, hay el derecho a transferir el derecho anterior a otro agente, esto es, a enajenar la propiedad. La existencia del derecho de enajenación distinto del derecho a escoger la utilización es una distinción fundamental para entender el problema de control en las organizaciones ya que en éstas el derecho a escoger no va asociado al de enajenación. Así pues, es relevante entender el papel que el derecho de enajenación juega en una economía capitalista[7].

El derecho de enajenación aporta un mecanismo de control a la economía. Dicho mecanismo se basa en tres elementos: (1) Un sistema de medida de la actuación proporcionada por los precios asociados a cada propiedad. (2) un sistema de recompensas y castigos (compensación), debido a que, excepto cuando estamos en presencia de externalidades, el propietario recibe los beneficios y aporta los costes asociados a la utilización de dicha propiedad. Y (3) un sistema de partición o distribución de derechos de decisión entre los individuos, al permitir el intercambio voluntario de derechos de propiedad. La conjugación de estos tres elementos asociados al derecho de enajenación asegura que las propiedad se distribuye, siempre que se cumplan los requisitos de información necesarios, hacia los decisores capaces de sacar el máximo rendimiento de dicha pro-

[7] Ver Jensen y Meckling (1992), previamente citada.

piedad, resolviendo de forma indirecta el problema de control.

Cuando en una economía el derecho de propiedad está comprometido, o la intervención gubernamental lo limita, el problema de control aparece de forma clara y se refleja en las ineficiencias asociadas a su presencia. La situación de las economías de los países del Este europeo al desmoronarse el sistema comunista constituyen un ejemplo paradigmático de este tipo de dificultades. Otro ejemplo clásico lo constituye la situación del agua en el Estado de California. Por razones históricas, los granjeros tienen el derecho de uso del agua pero no el de enajenación de dichos derechos. La consecuencia es que el agua, escasa en California, se utiliza para tareas poco productivas de agricultura (ya que tienen el derecho de uso), mientras que las ciudades, a pesar de pagar precios por encima de 20 veces lo que pagan los granjeros, tienen dificultades para disponer de agua suficiente.

II.4. El problema de control en organizaciones

Una organización se caracteriza por el hecho que la asignación de derechos de decisión no va asociada a derechos de enajenación. Un directivo tiene sus áreas de responsabilidad y decisión, pero no puede enajenar su posición transfiriendo el derecho de propiedad. En consecuencia, la organización deberá recurrir a otros mecanismos de control distintos de la enajenación.

Es interesante observar que existen formas organizativas que intentan resolver el problema de control vía mecanismos de mercado. Un ejemplo lo constituyen las franquicias que permiten mantener el derecho de enajenación sobre los derechos de decisión del franquiciado. Similares características pueden lograrse con otras formas contractuales entre organizaciones, como contratos a largo plazo, la creación de redes organizativas, etc.

A nivel interno, las empresas utilizan precios de transferencia en un intento de replicar el mecanismo de precios. Sin embargo, el problema de control sigue subyacente debido a que los derechos de decisión no se acompañan del derecho de enajenación.

La necesidad de llevar a cabo tareas superiores a la capacidad individual implica la existencia de organizaciones. Por ello, podemos ver a una organización como una ficción legal que sirve de nexo de relaciones contractuales entre individuos que persiguen su propio interés. Estos individuos son los decisores en la organización. La delegación de decisiones sin derecho de enajenación conlleva como subproducto un coste de agencia, esto es, un coste de que sea el agente, en lugar del propietario del derecho de enajenación, el que toma la decisión. Simultáneamente habrá algún beneficio debido a la especialización, mejor conocimiento, etc., o sea, a la propia razón de existencia de la organización.

Este coste de agencia, cuyos elementos describimos a continuación, existe debido al problema de control por no enajenación y al hecho que los individuos deciden siguiendo su propio interés. Códigos de conducta generalmente aceptados, congruencia en intereses, sociabilización, etc., son mecanismos de control que, junto a otros que estudiaremos después, alivian parcialmente el problema; pero el coste de agencia existe siempre que hay delegación de decisiones entre individuos libres de escoger. Es el mecanismo de control el que puede tomar formas muy distintas.

Los componentes del coste de agencia son[8]: (1) El coste de diseñar y escribir contratos o reglas de funcionamiento en la relación (por ejemplo manual de funciones, guías de posición, tablas de decisión, etc., asociadas al diseño del puesto directivo). (2) Coste de supervisión del principal sobre el

[8] Ver Michael C. Jensen and William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, Vol 3, Oct. 1976, y Milgrom y Roberts (1992), ya citado, capítulo 6.

agente. (3) Coste de las garantías (bonding) que se imponen sobre el agente para limitar su oportunismo. Y (4) Coste residual debido a que los contratos nunca son totalmente vinculantes ni solucionan totalmente el problema. Así pues, el coste residual será la diferencia entre el valor de la decisión para el principal si éste toma la decisión y dicho valor si la decisión la toma el agente para una estructura contractual dada, un nivel de supervisión y unas garantías específicas. En definitiva, es el coste de no tomar la mejor decisión para el principal, sino aquella que es óptima dados los incentivos del agente[9,10].

En resumen, la organización aparece como una fórmula capaz de superar a los mecanismos de mercado en la distribución de esfuerzos y decisiones colectivas. Pero la delegación de decisiones para obtener las ventajas del esfuerzo común lleva asociada la existencia de unos costes de agencia. El problema de diseño organizativo consiste en definir los elementos de una organización de forma que se encuentre un equilibrio adecuado entre las necesidades del problema de información y las del problema de control[11].

II.5. Resumen

Antes indicábamos que toda partición de derechos de decisión lleva asociado un problema de información y un pro-

---

[9] En la literatura de agencia, nos referimos a alcanzar el "second best" u óptimo restringido, reconociendo que muchas veces es demasiado costoso alcanzar el óptimo sin restricciones ("first best"), por lo que es preferible aceptar cierta desviación en la decisión, disminuyendo los otros costes de agencia. Ver Bengt Holmstrom, "Moral Hazard and Observability", *The Bell Journal of Economics*, 1979, o Joan E. Ricart, "Una Introducción a los Modelos de Agencia", *Revista Española de Economía (2ª Epoca)*, Vol 4, n. 1. 1987.

[10] Una consideración importante es la discusión sobre quién soporta estos costes de agencia, el agente o el principal. La respuesta depende de la naturaleza de la oferta y la demanda de las partes contratantes. En general, la parte más elástica absorberá dichos costes. En la mayoría de casos, el propio agente acaba haciendose cargo de dichos costes ya que el principal es capaz de anticiparlos e incluirlos en el acuerdo contractual. See Jensen y Meckling (1976) citada anteriormente.

[11] Ver Jensen y Meckling (1992) citada anteriormente.

blema de control. Estos problemas los deberemos atacar definiendo el resto de las reglas del juego, esto es, los sistemas de dirección. Antes, es relevante concentrarnos en las razones por las que la Dirección debe concentrarse en los temas de diseño organizativo o de definir las reglas del juego, estudiando las dos caras de la moneda, esto es, los dos problemas fundamentales:

a) Objetivos inconsistentes: problema de agencia

Comunicar a las personas lo que deben hacer no es lo mismo que lograr que lo hagan. Las personas siguen sus propios intereses. En una organización la definición sobre cuál es este interés individual, o sea la dirección que las decisiones y acciones de la persona tomará viene determinada por las reglas de juego que la organización le impone. No podemos considerar que el agente es perfecto y "cumplirá con su deber" sólo a base de exhortarlo como indicaría el modelo político, ni por condicionamiento social como indicaría el modelo sociológico. La persona sigue su propio interés de forma creativa y constructiva en el marco de las reglas del juego.

Muchos problemas en las organizaciones son consecuencia directa de un diseño inadecuado de las reglas del juego de forma tal que se recompensan comportamientos no deseados y se penalizan los comportamientos que se desean. De esta forma es difícil lograr los objetivos de la organización.

b) Insuficiente información

Podemos afirmar que en general la Alta Dirección no dispondrá de toda la información y el conocimiento para tomar decisiones correctas en todos los temas. La información tiene costes de transferencia. Algunos tipos de información, como precios o cantidades, pueden recopilarse, agregarse, procesarse, y transferirse a bajo coste. La

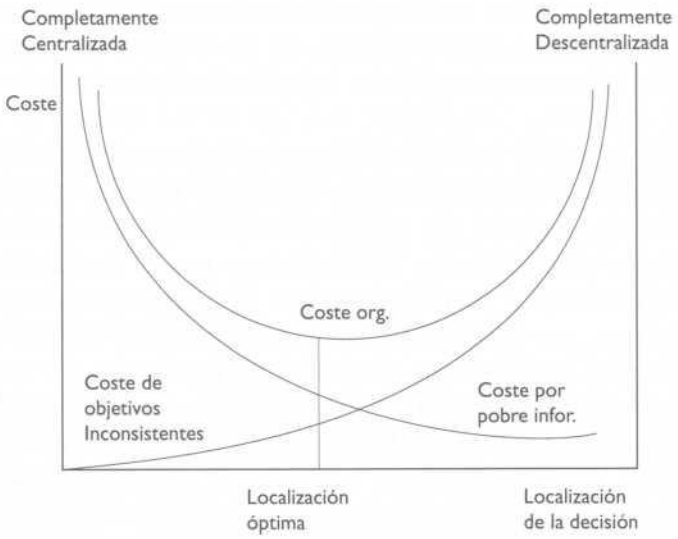
evolución de las tecnologías de la información facilita el proceso, almacenaje, y transmisión de la información, permiendo nuevas posibilidades organizativas.

A pesar de las posibilidades que abre la tecnología, la Dirección no puede conocerlo todo. Por ejemplo conocimientos técnicos de productos, tecnologías, funciones, etc., o conocimientos idiosincráticos como localización, preferencias de los individuos, etc. Estos tipos de conocimientos, por su propia naturaleza, se pueden destruir o perderse en el proceso de agregación, por lo que son altamente costosos y a veces imposible de transmitir. De nuevo, la tecnología de la información avanza también en este campo, como por ejemplo con sistemas expertos o inteligencia artificial, pero estamos todavía muy lejos de superar todas las restricciones.

c) Conjugando los dos costes

Como no toda la información puede transmitirse, habremos de sopesar el coste de tomar peores decisiones por falta de información con el coste de proveer los incentivos adecuados en una organización descentralizada. Este compromiso entre los dos costes queda reflejado esquemáticamente en la figura siguiente, en la que se supone que descentralizar la decisión alejándola del centro (léase Director General) incurre en un coste de agencia por objetivos inconsistentes, mientras que centralizar la decisión incurre en otro coste asociado a la falta de información. Si el Director General toma la decisión diremos que la organización está completamente centralizada. Alternativamente, si la decisión se delega a la unidad donde reside el conocimiento específico relevante, diremos que está totalmente descentralizada.

Conceptualmente, existe un punto óptimo de equilibrio entre estos dos extremos que indicaría el grado adecuado de descentralización. Este punto es aquel que minimiza el



coste organizativo total, ya que el coste marginal por objetivos inconsistentes si descentralizamos un poco más es igual al beneficio marginal por mejor información. El gráfico es útil como esquema intuitivo sobre los pros y contras de las alternativas organizativas en términos de los dos problemas fundamentales.

El gráfico no debe interpretarse de forma literal ya que nunca conoceremos las curvas indicadas. Es un punto de referencia intuitivo. De hecho, el grado de descentralización que hemos representado en la figura depende de factores como el tamaño de la organización, la estabilidad del entorno, la orientación hacia la innovación, la estrategia, la regulación gubernamental, la tecnología de control disponible, la tecnología de la información, etc. Además, cabe considerar que la definición de las reglas del juego influye no sólamente en las decisiones, sino también en los incentivos a producir y transferir información. A pesar de tantas limitaciones, el gráfico nos permite afinar nuestra intuición al comparar alternativas organizativas.

II.6. El proceso de decisión

Para acabar esta sección, deseo presentar un último concepto relevante al pensar en organizaciones como conjuntos de decisores. En cualquier organización las decisiones no se toman aisladamente, forman parte de un proceso. A pesar de ser una simplificación, podemos dividir el proceso de decisión en cuatro etapas:

a) Iniciación: generación de propuestas sobre utilización de recursos o estructuración de contratos.

b) Ratificación: posibilidad de vetar o bloquear la implantación de las propuestas de decisión.

c) Implantación: ejecución de las decisiones ratificadas.

d) Supervisión: medición de la actuación y ejecución de las recompensas adecuadas.

Podríamos desglosar el proceso de decisión en muchos otros apartados. Por ejemplo, podría ser relevante considerar la necesidad de ser informado, o consultado sin opción al veto, la obtención de consenso, etc. Sin embargo, el desglose anterior es suficiente para nuestros propósitos. Los derechos anteriores se pueden clasificar en dos grandes grupos como muestra la tabla siguiente:

DERECHOS EJECUTIVOS	**DERECHOS DE CONTROL**
a) INICIACION	b) RATIFICACION
c) IMPLANTACION	d) SUPERVISION

Esta agrupación es importante ya que normalmente (aunque no siempre) los derechos ejecutivos se asignan a una misma persona y se asocian con las tareas directivas o Dirección, mientras que los derechos de control se asignan a otra persona y se refieren como Control. Dado que los problemas de agencia aparecen ya que los directivos no son acreedores del residual de sus decisiones y, en conse-

cuencia, no sufren las consecuencias económicas de ellas, cualquier sistema efectivo de control debe separar los derechos ejecutivos de los derechos de control.

III. LA EMPRESA PUBLICA COMO ORGANIZACION

Después de esta larga disertación sobre el diseño organizativo, es el momento de entrar en mayor detalle en sus implicaciones para la empresa pública. En esta sección trataremos tres niveles relativos a la empresa pública: (1) Su regulación. (2) Su gobierno. (3) Su gestión.

III.1. Regulación de la empresa pública

La utilización de la empresa pública en sectores normalmente muy regulados conlleva la no separación entre el órgano regulador y el órgano ejecutor, contradiciendo uno de los principios básicos de las estructuras de gobierno eficientes. Un ejemplo tradicional ha sido el caso de Telefónica en el sector de las telecomunicaciones. Hasta la aprobación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones en 1987, la empresa prestadora de los servicios de telecomunicaciones tenía atribuciones regulatorias como autorizar proveedores, homologaciones, etc. A partir de esta ley se separan los poderes reguladores que dependerán del Ministerio de Telecomunicaciones (MOPT) y la prestación de servicio por parte de Telefónica. Esta misma pauta ha sido una realidad en otros sectores y servicios.

Además, la empresa pública se justifica como herramienta de política industrial. Por ello, aparece en sectores con características de monopolio natural, con fuertes externalidades que el sector privado no internaliza, en provisión de bienes públicos, en defensa de la competencia o en sectores donde se cree necesaria esta forma de promoción industrial por tener consideración de "estratégicos" para el país. Todos estos sectores se caracterizan por ser sectores

altamente regulados. Luego empresa pública y regulación acostumbran a ir emparejados. Recientemente, en parte presionados por la Unión Europea, el Estado ha hecho esfuerzos para separar estos dos ámbitos. Sin embargo, como que el poder regulatorio y la propiedad de las empresas recae necesariamente en las mismas manos, las posibilidades de influencia cruzada son múltiples y es fácil caer en la no separación entre los derechos ejecutivos y los de control creando, a la larga, organizaciones ineficientes.

En tono más positivo, la actual corriente desreguladora, la presión europea y la propia eficiencia económica facilitan el avanzar en términos de esa separación como ya se ha ido produciendo en un sector detrás de otro.

III.2. El gobierno de la empresa pública

Al nivel del gobierno de la empresa pública, me gustaría destacar dos puntos. Por un lado, los objetivos de la empresa pública tienden a ser más ambiguos y afectados por componentes políticos. Por otro lado, las posibilidades de intervención del Gobierno en la economía real son muy grandes. Ambos factores contribuyen a que aumenten tanto los costes de interferencia, asociados a la posible interferencia ejecutiva de los órganos de control en el gobierno de la empresa, como los costes de influencia, esto es, aquellos debidos al uso excesivo de recursos y tiempo que dedican los miembros de la organización a influir a sus superiores (el Gobierno) cuando las decisiones de estos últimos tienen efectos redistributivos sobre los primeros[12].

La posibilidad de influencia conlleva ineficiencias. Para contrarrestar estas oportunidades, se producen dos efectos,

---

[12] Para el desarrollo del concepto de costes de influencia ver Paul Milgrom and John Roberts, "Bargaining and Influence Cost and the Organization of Economic Activity", *Perspectives on Positive Political Economy*, editado por J. Alt y K. Shepsle, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

ambos con consecuencias en la eficiencia organizativa: la burocratización y el excesivo control. Ambos aspectos tienden a disminuir la discrecionalidad de los decisores "influenciables" en base a introducir mecanismos automáticos, controles, normas y procedimientos. Se disminuye el valor de la influencia y en consecuencia sus costes. Pero el resultado último es una organización menos eficiente que la que podríamos construir si estas posibilidades de influencia no existieran.

El problema del gobierno de la empresa pública se podría aliviar en parte con una utilización más adecuada de sus consejos de administración. Estos deberían contar con un mayor número de consejeros externos e independientes, y deberían actuar como verdaderos órganos de gobierno. Gran parte de la problemática asociada a los consejos de administración es independiente de la propiedad y generalizable a muchas empresas privadas. Pero en la empresa pública, el consejo de administración puede jugar un papel adicional al que debe jugar en toda empresa.

El consejo de administración de la empresa pública debería servir para proteger a la empresa de la interferencia política y para limitar la búsqueda de influencia de la empresa en los órganos políticos. Esta función transformaría al consejo en un traductor de la acción política en estrategia empresarial y evitaría o limitaría las posibilidades de influencia.

La empresas públicas españolas han empezado a dar pequeños pasos en esta dirección aprovechando la actual corriente de defensa y recuperación del papel de gobierno para los consejos de administración que es objeto de debate tanto en EEUU como en Europa.

III.3. Gestión de la empresa pública

Las empresas utilizan sistemas formales de planificación y control para fijar sus objetivos, planes de acción, presupuestos, etc., así como para hacer un seguimiento adecua-

do de su actuación y una evaluación de la misma, tomando las medidas correctoras necesarias. Los sistemas formales cubren dos funciones esenciales. Por un lado, evitan el uso impropio de los recursos. Por otro lado, aseguran la consistencia (hasta cierto grado) de los objetivos individuales con los objetivos organizativos. Esto es, mueven a la estructura de responsabilidades en la obtención de los objetivos[13].

Las empresas públicas tienden a tener un nivel adecuado de sofisticación en este sentido. De hecho, sus sistemas son, a veces, mucho más formales que los de muchas empresas privadas.

Los sistemas formales, sin embargo, tienen importantes limitaciones. Primero, los objetivos están usualmente definidos de forma incompleta. La falta de definición de éstos, dificulta que los sistemas formales actúen en la dirección adecuada. Segundo, incluso si pudiéramos definir los objetivos con precisión, tenemos imperfecciones en las medidas[14]. Esto es, no siempre podemos medir con precisión aquellos indicadores que nos permitan monitorizar correctamente nuestra actuación. Y finalmente, estamos en un mundo lleno de incertidumbre.

Con todas estas limitaciones, podemos deducir fácilmente que no es posible utilizar los sistemas formales como un sistema mecanicista. Deberemos complementar estos sistemas formales de gestión por otros que, en contraste, llamaremos informales y que centraremos en estas líneas en dos aspectos: la cultura y el liderazgo.

Para comprender el funcionamiento de estos sistemas informales, es importante reflexionar sobre las motivaciones de los individuos. Estas motivaciones pueden clasificarse en extrínsecas, intrínsecas y sociales. Las primeras son aque-

---

[13] Estas consideraciones, así como la mayor parte de esta sección, están elaboradas en detalle en el libro Joan E. Ricart, et.al., *Incentivos y Control en la Empresa Pública*, Ariel Economía, 1991.

[14] Como parte de la dificultad en la definición de los objetivos, se deben considerar todas aquellas incidencias y resultados de nuestras actuaciones no anticipables debido a nuestra racionalidad limitada.

llas que constituyen nuestro sistema de recompensa en un sentido amplio. Son externas a la tarea. Las segundas son aquellas que se derivan de la propia tarea como la satisfacción por un trabajo bien hecho, formar parte de un equipo, aprendizaje, etc. Finalmente, las motivaciones sociales se refieren a la motivación que transciende a la propia tarea y nos lleva a apreciar el bien común, el bien de otros, etc.

Los sistemas formales pueden incidir, e inciden, en las motivaciones extrínsecas, pero no en las intrínsecas o sociales. Sobre ellas debemos incidir vía liderazgo o vía cultura[15].

La empresa pública presenta un sesgo hacia el control formal en parte motivado por la burocratización tendente a disminuir los costes de influencia y en parte a las necesidades de control de los recursos públicos. Además, tiene limitaciones de carácter social que afectan a los elementos motivacionales. Limitaciones en el uso de motivaciones extrínsecas, en la mayor presión sindical, en ser un ejemplo de equidad, mayor visibilidad pública, etc. Finalmente, observamos una importante asimetría en las recompensas de los directivos públicos. Estos son poco recompensados por actuaciones excepcionales y en cambio, severamente penalizados, de nuevo por el factor visibilidad, en caso de decisiones no exitosas. Esta asimetría conlleva actuaciones más moderadas y menos inclinadas hacia la asunción de riesgos.

Los puntos anteriores son un pequeño esbozo de algunas consideraciones específicas de la empresa pública. A pesar de ser incompletas, muestran algunas limitaciones inherentes a la propiedad pública que modifican la naturaleza y el papel de los sistemas formales e informales propios de la gestión empresarial. Estas limitaciones constituyen un coste de eficiencia superior asociado a la propiedad pública con independencia de la habilidad de sus directivos. Incluso

[15] Por cultura entendemos "conjunto de creencias, artefactos y suposiciones básicas que han funcionado en el pasado, y que por lo tanto se consideran las formas correctas de pensar y sentir en relación a los problemas del presente" (Edgar H. Schein, "Does Japanese Management Style Have a Message for American Managers?", *Sloan Management Review*, Fall 1981).

más, estos directivos deben reconocer y entender la naturaleza diferencial de la empresa pública para aplicar, no los rasgos organizativos propios de la empresa privada, sino aquella adaptación de los mismos que internaliza las características diferenciales de la empresa pública.

Algunas actuaciones en el sentido indicado que pueden aplicarse a esta situación para mejorar los aspectos propios de la gestión son una hábil utilización de los sistemas de evaluación y de la dirección de carreras y desarrollo profesional de las personas en los grandes grupos públicos, un esfuerzo de clarificación de los objetivos de las empresas, intentar asegurar la continuidad en la gestión evitando excesivos vaivenes en los cuadros directivos, y eliminar controles previos sustituyéndolos por auditorias a posteriori. Todas estas medidas, útiles en cualquier empresa, ayudan a aliviar algunos de los aspectos indicados. Nótese también que, de nuevo, inciden en la necesidad de restituir el papel de los consejos de administración como verdaderos órganos de gobierno de las empresas y elemento traductor de la acción política en la estrategia empresarial.

IV. CONCLUSIONES

Llegamos ya al final de nuestro camino. La globalización de los mercados y la liberalización económica conllevan la necesidad de considerar la competitividad internacional de nuestras empresas, públicas y privadas. Dado el importante papel que la empresa pública juega en algunos sectores, esta consideración es muy importante.

Hemos discutido, después de presentar un sencillo modelo de diseño organizativo, algunos aspectos de la empresa pública que afectan a dicho diseño organizativo. Nos hemos centrado en tres niveles complementarios: el de la regulación, el gobierno de las empresas, y su gestión. En cada caso hemos discutido algunas limitaciones pero también algunas recomendaciones orientadas a la acción.

Entre las implicaciones derivadas del análisis hemos insistido en tres puntos: (1) La necesaria separación entre los órganos reguladores y los prestadores del servicio o de la actividad empresarial. (2) La necesidad de recuperar un papel activo para los consejos de administración de las empresas públicas y cómo debería ello reflejarse en su composición. (3) La necesidad de adaptar los sistemas de gestión de la empresa privada para hacer frente a los sesgos inherentes en la empresa pública.

Habíamos empezado estas líneas hablando de la empresa pública como instrumento de economía industrial. Pero hemos visto que su utilización conlleva un coste de eficiencia que se deriva de su forma de propiedad, no de la actuación de sus gestores (aunque ésta es muy transcendente también). Por ello, cabe replantearse de nuevo su papel como herramienta de política industrial teniendo en cuenta que se ha de pagar este coste adicional. A pesar de ello, podemos concluir en la necesidad de utilizar el instrumento, pero conociendo su coste. O, en otros casos, podemos concluir que la empresa pública no es el instrumento adecuado para la política industrial. Cualquiera que sea la conclusión, no podemos hacer caso omiso de la realidad: la propiedad pública implica la necesidad de utilizar los elementos organizativos de forma diferencial. La propiedad afecta la gestión de la empresa.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Arrow, K. J. (1974): "The limits of Organization"; Norton.

Hayek, F.A. von, (1945): "The use of Knowledge in Society"; *American Economic Review*; vol. 35; nº 4; Sept.

Holmstrom, B. (1979): "Moral Hazard and Observability"; *The Bell Journal of Economics*.

Jensen, M.C., y Meckling, W.H., (1976): "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure"; *Journal of Financial Economics*; vol 3; Oct.

Jensen, M.C. y Meckling, W.H. (1992): "Specific and General Knowledge and Organization Structure"; Lars Werin and Hans Wijkander (eds.); *Contract Economics;* Blackwell.

Milgrom, P., y Roberts, J. (1990): "Bargaining and Influence Cost and the Organization of Economic Activity"; *Perspectives on Positive Political Economy*; Editado por J. Alt y K. Shepsle; Cambridge University Press; Cambridge.

Milgrom, P., y Roberts, J. (1992): "Economics, Organizations, and Management"; Prentice-Hall.

Ricart, J.E. (1987): "Una Introducción a los Modelos de Agencia"; *Revista Española de Economía* (2ª época); vol 4; nº 1.

Ricart, J.E., et al. (1991): "Incentivos y control en la empresa pública"; Ariel Economía.

Schein, E.H. (1981): "Does Japanese Management Style have a message for American Managers?"; *Sloan Management Review*", Fall.

NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLITICA DE PYMES

Alberto Lafuente Félez
Secretario General de la Energía y Recursos Minerales

La amable invitación de la Fundación BBV me permite exponer las orientaciones de la política en materia de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en España y otros países. Quizá, me atrevo a conjeturar, la iniciativa de la Fundación tenga que ver con que las autoridades públicas de todas las economías occidentales miran con una atención especial la suerte de las PYMES. Probablemente, porque constituyen un filón no explotado de creación de empleo y, también, porque su salud es el mejor indicador de la función social atribuida a la iniciativa y talento empresarial.

Las nuevas orientaciones de la Política de PYMES se inscriben en tres hitos, que conviene detallar. En primer lugar, El Consejo de Ministros de Mercado Interior de la Unión Europea celebrado en noviembre de 1993 aprobó un memorándum presentado por la presidencia belga, que permitió que los países miembros acordaran los problemas principales de las pequeñas y medianas empresas comunitarias. Las dificultades de acceso a la financiación, la inadaptación de la normativa que las afecta y los problemas singulares acaecidos en su ciclo de vida, creación, crecimiento y transmisión, limitan su competitividad y potencial de creación de empleo.

A su vez, ese Consejo de Ministros resolvió instar a la Comisión para que en un plazo breve diseñara un programa de iniciativa comunitaria de apoyo a la PYMES. Como no podía ser de otra manera, el citado programa que contará con una financiación de 1.000 millones de ECUS a lo largo del periodo 1994-99, desarrollará un conjunto de actuaciones orientadas a la solución de los problemas citados.

En segundo lugar, el denominado Libro Blanco de Delors establece, por su parte, algunas de las bases que debe observar la Política de las PYMES en los países comunitarios, estableciendo un conjunto de recomendaciones. La propia Co-

misión presentó al Consejo de Ministros de Industria, celebrado el pasado 22 de abril, un primer borrador de programa integrado en favor de la PYME, que traduce a esta clave el diagnóstico del mal industrial comunitario establecido en el Libro Blanco.

Finalmente, el día 13 de abril la Conferencia Sectorial de Industria, que reúne a los Consejeros de Industria de las Comunidades Autónomas y preside el Ministro de Industria y Energía, y el propio Consejo de Ministros del día 6 de mayo aprobaron la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial, que formula las actuaciones que deben ser desarrolladas por la Administración Central y las Comunidades Autónomas en los próximos seis años, al objeto de que al término de esta década nuestro país pueda contar con un sistema de apoyos públicos a las pequeñas y medianas empresas similar al existente en los países comunitarios más desarrollados. La Iniciativa PYME se fundamenta en sendos diagnósticos de los problemas de la PYME industrial española y de la política de PYMES en nuestro país.

Cuadro I

PARTICIPACION DE LAS PYME EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Variables	Sin asalariados	1 a 10 empleados	10 a 250 empleados	Más de 250 empleados	Total
Total empresas (%)	1.293.868 (67.94)	478.532 (25.13)	128.914 (6.77)	3.160 (0.17)	1.904.474 (100.00)
Asalariados (%)	(—)	1.612.658 (17,74)	4.179.938 (45.98)	3.297.391 (36.27)	9.089.987 (100.00)
Ventas (mm.) (%)	6.282,7 (7.86)	12.332,4 (15,42)	32.768,8 (40,97)	28.593,4 (35,75)	79,977.3 (100.00)
Salarios (mm) (%)	(—)	1.152,2 (11.16)	3.970,4 (38.44)	5.206,7 (50.41)	10.329.3 (100.00)
Exportaciones (m/m) (%)	122,3 (2,80)	242,1 (5,54)	1.430,7 (32,72)	2.577,9 (58,95)	4.373,0 (100,00)
Importaciones (m/m) (%)	165.4 (2.36)	631.6 (9,00)	2.533,8 (36,11)	3.688,6 (52,54)	7.017,3 (100.00)
Saldo IVA (mm.) (%)	99.7 (7,67)	172,2 (13,25)	460,5 (35,42)	567,8 (43.67)	1.300,2 (100.00)

Fuente: Encuesta sobre Estrategias Empresariales. Fundación Empresa Pública. Ministerio de Industria y Energía (ESEE)

En cuanto al primero, la importancia de las PYMES en la economía española y, especialmente, en su industria es conocida. Al igual que en la europea, una gran parte del empleo, de las exportaciones, del valor añadido bruto responde a actividades desarrolladas por pequeñas y medianas empresas. Desde una perspectiva más dinámica, es indudable que la creación de empleo industrial está ligada, lo ha estado en el pasado más inmediato, a la competitividad de las PYMES industriales. Así, son numerosos los estudios que revelan que la creación de empleo tiende a concentrarse en empresas de menor dimensión. Las explicaciones son variadas y aluden a razones técnicas, disminución de las escalas mínimas eficientes de operaciones, económicas, reducción de las barreras a la entrada en los mercados, y empresariales, asociación entre competitividad y ventajas organizacionales ligadas a tamaños reducidos.

Sin embargo, su potencial se ve mermado por algunos problemas singulares. El más conocido es, probablemente, el de financiación. La dificultad de acceso a la financiación a largo plazo, fundamentalmente de origen bancario, junto con la constatación de que los costes financieros de la deuda bancaria son más elevados, evidencian que la restricción financiera limita de manera especial el dinamismo del ciclo vital de la PYME industrial española.

El análisis del coste de la deuda muestra que la diferencia en costes medios de la financiación bancaria entre las empresas de menor dimensión –de cero a veinte empleados– y las empresas de mayor dimensión –más de quinientos empleados– puede llegar a alcanzar aproximadamente dos puntos y medio porcentuales.

Ello responde de manera fundamental a que las medianas y pequeñas empresas tienen dificultades para presentar garantías suficientes a las entidades bancarias, lo cual lleva a éstas a fijar primas de riesgo más elevadas.

En este sentido, la reciente aprobación de la Ley de Sociedades de Garantía Recíproca debería, junto a esfuerzos

orientados a fortalecer el modelo de reafianzamiento, contribuir a mitigar el peso de la restricción financiera sobre la inversión privada.

A este respecto hay que citar la reciente constitución de la Compañía Española de Reafianzamiento que, por fusión de la Sociedad Mixta de Segundo Aval y SOGASA, está llamada a garantizar la solvencia financiera del sistema de avales. El segundo déficit constituido es el tecnológico, que responde posiblemente al nivel de cualificación de los recursos humanos y a las insuficiencias de la oferta de servicios técnicos a disposición de las PYME.

La evidencia más reveladora a este respecto es que la oferta territorial de servicios técnicos es limitada y no siempre se ajusta a las necesidades y a las demandas de las pequeñas y medianas empresas.

Además, las pautas organizativas observadas por las PYMES dificultan que puedan sacar partido en términos de rentabilidad económica de la tecnología incorporada a sus procesos productivos. Ello, sin perjuicio, claro está, de que esa tecnología incorporada sea menos innovadora en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, es obligado referirse a la escasa internacionalización de las PYME industriales españolas. Se constata así que el porcentaje de tales empresas que tienen una presencia efectiva en los mercados internacionales, es decir que tiene una vocación exportadora, es relativamente reducido.

De igual manera, la propensión exportadora de las PYME españolas, es decir, la relación entre exportaciones y ventas, es también muy inferior a la observada en las PYME de los países comunitarios.

Aún más, cuando las PYME españolas se aproximan a los mercados internacionales lo suelen hacer de forma individual, sin utilizar fórmulas asociativas, que en otros países

Cuadro 2

TECNOLOGIA INCORPORADA

(porcentaje de empresas)

Tramos de tamaño empresarial	CAD	Maquinas-herramienta de control numérico	Robótica	Sistemas flexibles
Menos de 20 trabajadores	7,7	15,3	6,2	8,7
De 21 a 50 trabajadores	11,8	21,6	8,1	15,9
De 51 a 100 trabajadores	25,0	32,0	14,1	18,0
De 101 a 200 trabajadores	28,4	35,3	20,7	31,9
De 201 a 500 trabajadores	37,8	44,9	31,6	40,1
Más de 500 trabajadores	48,6	55,1	41,24	51,0

Fuente: ESEE

permiten la superación de los obstáculos ligados a la dimensión.

Tales son, básicamente, los problemas de las pequeñas y medianas empresas españolas.

Hay que decir, sin embargo, que éstas han observado en los últimos años un buen comportamiento respecto de las empresas de mayor dimensión.

Así, por ejemplo, cabe constatar que el margen de explotación de las pequeñas empresas es superior al de las grandes. La diferencia se sitúa en torno a 3 puntos porcentuales.

El hecho de que los costes laborales unitarios sean inferiores, debido a que los costes laborales son también más reducidos, explica tal diferencia, a pesar del efecto contrario de las cifras de productividad.

En definitiva, cabe constatar que la pequeña y mediana empresa se está comportando relativamente bien en relación con las grandes empresas en los últimos años de crisis económica: un mayor margen de explotación, menores

costes laborales unitarios y, finalmente –y esto quiero subrayarlo–, el esfuerzo de las pequeñas y medianas empresas ha permitido sostener la caída del empleo.

Cuadro 3

AMBITO GEOGRAFICO DEL MERCADO PRINCIPAL POR TAMAÑO DE EMPRESA

(porcentaje y número de empresas)

Tramos de tamaño empresarial	Local	Provincial	Regional	Nacional	Exterior	Exterior e interior	Nº empresas
Menos de 20 trab.	22,3	19,1	17,9	35,1	1,6	4,0	575
De 21 a 50 trab.	9,6	13,6	18,3	46,6	4,2	7,7	427
De 51 a 100 trab.	5,1	96	14,0	50,7	6,6	14,0	136
De 101 a 200 trab.	4,9	6,6	9,0	49,2	6,6	23,8	122
De 201 a 500 trab.	3,5	2,5	8,7	49,2	6,6	29,5	484
Más de 500 trab.	2,4	0,4	2,4	51,4	8,2	35,1	245
TOTAL	10,3	10,2	13,0	44,9	4,8	16,7	1.989

Fuente: ESEE

En este sentido, una política vigorosa de PYME debe permitir, por una parte, dotar de una mayor competitividad a la industria española y, por otra, conciliar los objetivos de crecimiento y de creación de empleo.

En todo caso, merece la pena analizar, siquiera sea brevemente, el estado de la cuestión respecto de las prestaciones del sistema público de apoyos a las medianas empresas en nuestro país: sólo así podremos orientar debidamente la nueva política.

En primer lugar, el entramado institucional del sistema público de apoyos a las pequeñas y medianas empresas es extremadamente complejo. Hay un gran número de pro-

gramas de ayuda y éstos, además, compiten entre sí en cada una de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, cabe constatar una cierta desconexión entre la oferta de apoyos públicos a las pequeñas y medianas empresas y la demanda de apoyos por parte de éstas. Es precisamente tal constatación lo que permite explicar que, por una parte, los recursos destinados a política de PYME sean importantes y, por otra, que todas las encuestas revelen, casi sin excepción, que el porcentaje de empresarios de PYME españolas que se sienten desatendidos por los poderes públicos sea muy elevado.

En tercer lugar, la actual política de PYME desarrollada por la Administración central y por las Comunidades Autónomas produce efectos distorsionadores, no fácilmente observables, sobre la competencia en los mercados y, además, tienen un impacto presupuestario muy notable.

Todo ello conduce a que los costes de gestión sean elevados, y, en definitiva, a que la efectividad de la política de PYME sea reducida, para unos recursos presupuestarios que son comparables a los aplicados en los principales países comunitarios.

En este sentido, cualquier esfuerzo de racionalización aliviará las tensiones presupuestarias de las diferentes administraciones públicas. Y es que el objetivo fundamental de esta Iniciativa PYME en el período 1994-1999 es dotar a nuestro país de un sistema de apoyo a las empresas homologable al vigente en los países europeos en términos de actuaciones a desarrollar, en términos de atención presupuestaria y también en lo que se refiere a la instrumentación de acciones previstas.

Como se ha señalado, los déficits de competitividad de las PYMES españolas están relacionados con sus dificultades financieras, la calidad y diseño de sus productos y procesos, la propia capacidad de gestión y, de manera más general, con la evidencia de que su tamaño limita el desarrollo

de actividades cruciales para la construcción de ventajas competitivas frente a la competencia internacional.

Por otra parte, el diagnóstico del sistema de apoyos a la PYME industrial española pone de manifiesto dos extremos: en primer lugar, el entramado institucional es extremadamente complejo; en segundo, la extensión del uso por parte de las PYME de los sistemas públicos de apoyo es relativamente reducida.

En este contexto, la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial centra su atención en los programas siguientes:

- Cooperación empresarial
- Información
- Apoyo al Producto Industrial
- Apoyo a la Financiación
- Apoyo a Redes de Organismos Intermedios

El programa de Cooperación atiende, con acciones distintas, cada una de las etapas de complejo fenómeno de la cooperación: la aproximación, la acción colectiva, en su caso la fusión o absorción y, en general, la transmisión de empresas.

El objeto fundamental del Programa de Información es facilitar el acceso a la información, propiciando así una mejor calidad de gestión de la PYME y, por tanto, una mayor competitividad.

Los objetivos principales del Programa de Apoyo Industrial se refieren a la extensión empresarial de las prácticas de diseño, al desarrollo de gamas de productos y marcas y a la promoción de infraestructuras públicas de diseño industrial. El programa pretende, fundamentalmente, apoyar la política de producto en las PYME, en particular en los sectores no tradicionales en diseño.

La Iniciativa PYME propone la realización de una política de financiación similar a la observada en otros países de nues-

Cuadro 4

PRINCIPALES CAUSAS DE FRACASO EN LA CREACION DE UNA EMPRESA

(porcentaje y número de empresas)

CAUSAS DE FRACASO	PAISES											
	B	DK	F	D	GR	IRL	I	L	NL	P	E	UK
Problemas organizativos y de gestión		x	x	x	x	xx						
Falta de capacidad empresarial					x		x				xxx	x
Problemas estratégicos			x		x					x		x
Problemas técnicos lagunas en información y en capacidad técnica		x	x						x		xx	
Inadecuación del producto		x	x				x			xx		
Problemas financieros	x	xx	xxx		x	xx			xx	xxx	x	x
Racionamiento del crédito	x			x	x	x	xx			x		x
Coste de los créditos										x		x
Presión fiscal	xx											
Burocracia										x		
Problemas relacionados con los mercados		x	x	x								x
Fuerte competencia	xxx			x	x		xxx		xxx			x
Demanda insuficiente		xxx	x	x	xxx			xx	xxx			x
Retrasos de pagos					x	x				x		
Costes sociales	x											
Problemas locacionales						x					x	
Problemas de caracter personal				x	xx			xx				

xxx Mayor importancia a mayor número de cruces
Fuente: Información recogida de los pricipales estudios existentes en la materia para cada país.

Informe anual sobre la Pequeña y Mediana Empresa 1993. Ministerio de Industria y Energía

tro entorno, actuando en tres campos no atendidos por el sistema financiero:

- Préstamo con aval para inversiones, que facilita la financiación de inversiones a las PYMES más pequeñas con dificultades de aportación de garantías.

- Refinanciación del circulante, que pretende ajustar la estructura financiera según plazos a la capacidad de generación de fondos.

- Préstamos participativos, que permite apoyar la capitalización de las PYMES sin comprometer la capacidad de decisión del empresario ni el control de su empresa.

Todo ello exigirá la potenciación del sistema de garantías y la oferta de capital-riesgo.

La creación de redes, primero, y el apoyo técnico a las mismas, después, permitirán dar una mayor eficiencia a los recursos públicos invertidos. El Programa de Redes Territoriales de Apoyo a las Empresas, centra su atención en redes distintas:

- Red de Sociedades de Participación Temporal en el Capital de las PYMES. Esta red incluiría los SODIS, las de Capital Riesgo, las gestoras de Fondos de Capital Riesgo y las Sociedades de Acción Colectiva.

- Red de Sociedades de Garantía Recíproca, orientadas a la concesión de avales, a las PYMES para facilitar su acceso a líneas de financiación.

- Red de Instituciones Tecnológicas, que incluye Parques Tecnológicos, Centros de Promoción de Empresas, Centros Tecnológicos Sectoriales y Laboratorios de Ensayos y Centros Europeos de Innovación.

Quiero subrayar que esta iniciativa PYME de Desarrollo Industrial es el primer resultado de la voluntad de concertación de la Administración Central y de las Administraciones Autonómicas. Orientada al medio plazo, pretende ordenar una porción significativa de las ayudas públicas a las empresas sobre la base de tres principios. El de eficiencia implica que el desarrollo de una política industrial activa debe ser compatible con el control del gasto público; precisamente, el valor principal de la Iniciativa PYMES reside en

que su diseño quiere evitar la competencia entre programas de ayuda de las diferentes Administraciones y la consiguiente multiplicación de los costes de gestión. El principio de descentralización obliga al Ministerio de Industria y Energía a administrar sus programas de apoyo a las PYMES en colaboración estrecha con las Comunidades Autónomas; sólo así será posible dar sentido y orientación a sus actuaciones. El tercer principio, de experiencia, dicta la necesidad de que las Administraciones Públicas dialoguen permanentemente sobre la oportunidad de las diferentes iniciativas públicas en materia de política de PYMES; de esta manera, cabrá poner al servicio de las PYMES industriales españolas los modelos de actuación pública más eficaces y con mejores fundamentos técnicos.

EL ESTADO FRENTE AL SECTOR BANCARIO

Xavier Freixas
Universidad Pompeu Fabra.

I. INTRODUCCION

Tradicionalmente, la teoría económica propone modelos en los que el papel del Estado consiste en suplir las deficiencias del mercado. La intervención del Estado mediante una regulación apropiada (tasas, cantidades, definición de derechos de propiedad,...) permite complementar al mercado que, en presencia de efectos externos, rendimientos a escala o información asimétrica no puede conseguir una asignación de recursos eficientes. Así, utilizando la comparación clásica de Adam Smith, en la que el mercado actúa como una mano invisible, el Estado pone en funcionamiento su mano visible para suplir las ineficiencias en la asignación de recursos. Esta concepción del Estado, aplicable a todos los sectores constituye la mejor introducción al estudio del papel del Estado en el sector bancario, siempre que no se olviden las características específicas de este sector que justifican modalidades de intervención y regulación adicionales por parte de las autoridades económicas.

Por esta razón, a las posibles deficiencias del mercado en su papel de asignación de recursos se añaden aspectos distintos, específicos de la actividad bancaria, que aunque, en general, puedan ser áreas de actividad delegadas al Banco Emisor, son reponsabilidad de las autoridades económicas:

- el papel macroeconómico del sector bancario, como canal de la política monetaria.
- la estabilidad del sistema financiero que aparece frecuentemente como uno de los principales objetivos de la regulación.

- la necesidad de proteger el sistema de pagos que articula la transferencias de derechos de propiedad entre agentes.
- la existencia de posibles impuestos o subvenciones implícitos en la regulación bancaria, como el coeficiente de caja, que corresponde a un impuesto, y el seguro de depósitos, del que es difícil decir si es actuarialmente justo o si lleva implícito una subvención.

A continuación consideraremos sucesivamente la intervención del Estado que se justifica por la existencia de fallos en el mercado y las modalidades de regulación que son específicas al sector bancario.

II. LA INTERVENCION TRADICIONAL DEL ESTADO

El Estado interviene directamente en la actividad económica de determinados sectores. No lo hace únicamente mediante subvenciones sino generalmente mediante apoyo al crédito con tipos más bajos y plazos más largos que contienen una subvención de forma implícita. La intervención indica que el Estado considera la financiación de determinados sectores deficiente, dado que si ello no fuera así, un sistema de subvenciones sería suficiente.

Al analizar la intervención directa del Estado en el sector bancario desde una perspectiva histórica, no deja de ser sorprendente observar cierta circularidad en la historia. Efectivamente, partiendo de un sistema bancario como el que existía a principios del siglo XIX, perfectamente desregulado, e incluso carente de bancos centrales, vemos una intervención progresiva del Estado, para asistir en la actualidad a un proceso que va en sentido inverso, siendo el proceso de desregulación cada vez más importante.

II.1. Los sectores beneficiarios

Es interesante, pues, analizar las modalidades de esta intervención del Estado en la financiación a determinados secto-

res, comparándolo con la intervención del Estado en otros sectores. Podríamos pensar que las intervenciones directas del Estado, pueden diferir mucho de un país a otro, siendo éstas función del grado de desarrollo del sistema financiero en general, y, en particular, del mercado de valores. Es sorprendente, por tanto, la similitud que existe entre los distintos países, destacando tres sectores prioritarios, que son:

- el sector industrial
- el sector de adquisición de vivienda propia,
- el sector de exportación, a los que se podría añadir, dentro de una concepción descentralizada del Estado, la financiación del propio Estado.

Existen matices en el apoyo que los distintos países aportan a estos tres sectores. En Estados Unidos, la financiación que se privilegia es la financiación de la vivienda, por lo que las deducciones fiscales son importantes, como lo es el apoyo al sistema de titularización de préstamos hipotecarios. En Japón, en cambio, el apoyo al sector industrial es la preocupación principal, lo cual es coherente con la política del MITI (concretamente, en 1993 se invirtieron trescientos cinco billones de yens, en apoyo al mercado de valores y a la banca lo que corresponde a la totalidad del superávit del Estado). Sin embargo, resalta la uniformidad del apoyo a los tres sectores mencionados.

La primera razón por la que la financiación a estos sectores es sistemáticamente objeto del apoyo del Estado es la existencia de externalidades. Dichas externalidades, en la acepción más amplia de la palabra, son bien conocidas: el apoyo al sector industrial permite limitar el paro, el apoyo a la exportación permite incentivar el crecimiento sin una tensión correlativa de la demanda con efectos inflacionistas, y el apoyo a la vivienda tiene también efectos sobre la actividad del país.

En el sector industrial, el apoyo público se centra en préstamos a empresas que, en su ausencia, tendrían dificultades

para financiarse directamente en el sector bancario. Al tomar en consideración el efecto que tienen las suspensiones de pagos de las empresas sobre el paro, y su coste social, el Estado pueda valorar positivamente un riesgo inaceptable para la banca.

En cuanto al sector de exportación, la justificación de la ayuda es completamente distinta y básicamente refleja el apoyo que cada país proporciona a sus propios exportadores, manifiesto también en la fiscalidad de la exportación. De forma más o menos discreta y camuflada, puede existir un aspecto de "dumping" en la política de crédito a la exportación, y, por esta razón, cada país va a intentar apoyar a sus propios exportadores mediante créditos particularmente atractivos. El resultado de esta tendencia a subvencionar los créditos a la exportación ha sido la necesidad de regularlos, impidiendo que existan subvenciones implícitas excesivas, por lo que existe un "consenso" entre los distintos países, en cuanto a los mínimos que pueden alcanzar los tipos de interés en la financiación de la exportación, en función del riesgo país, y de las características de la operación a financiar. Si ha sido necesario introducir un "consenso" entre los principales países implicados, ello se debe a los incentivos que cada uno de ellos puede tener a apoyar al máximo operaciones de exportación que permiten apropiarse partes del mercado extranjero a expensas de otros.

La justificación del apoyo a la vivienda se basa también en el efecto que tiene el aumento de la oferta de crédito afectada a un sector de actividad sobre el nivel de empleo. Sin embargo, el efecto multiplicador sobre la actividad económica del país es particularmente importante para el sector de la vivienda, con una particularidad, que puede ser interesante recordar: cuando se fomenta la actividad en el sector de la vivienda, mediante medidas de apoyo a dicho sector, el porcentaje de esa ayuda que va directamente a la adquisición de importaciones es menor que para otros sectores, de modo que la ayuda estatal tiene un efecto multiplicador nacional más importante si se canaliza en el sector de la vivienda que si se

hace en otros sectores. Sin embargo, esta respuesta es en parte insatisfactoria, porque en la mayoría de países el apoyo a la vivienda es un apoyo a la adquisición de vivienda propia, cuando el efecto que estamos describiendo es independiente de las modalidades de tenencia. La razón por la cual las ayudas se canalizan hacia la adquisición de vivienda propia corresponde a la existencia de otra externalidad, el llamado "efecto de barrio". Efectivamente, se observa una mejora en la vivienda propia respecto a la vivienda de alquiler que genera una externalidad sobre el barrio.

II.2. Modalidades de la intervención directa

II.2.1. Préstamos a tipos subvencionados

En cuanto a las modalidades que toma la inversión directa del Estado, la modalidad más frecuente son los llamados préstamos "blandos" concedidos a tipos de interés subvencionados. Aunque esta modalidad de apoyo a un sector pueda parecernos natural, el economista se va a plantear inmediatamente, si se trata de la suma de un préstamo y de una subvención, por qué no se proponen dos productos separados. En un mercado de capitales perfecto, ello sería equivalente a la obtención de un crédito a tipos de mercado adosado a una subvención. En un mercado de capitales imperfecto, ¿puede el Estado conseguir con su oferta de préstamos subvencionados reducir el alcance del racionamiento en el mercado de crédito?

Existen varias respuestas a esta cuestión, la primera es la existencia de cierto poder de monopolio en el sector bancario. De ser así, al negociar el Estado con el conjunto del sector bancario, obtiene unas condiciones más interesantes que las que podría obtener directamente una empresa o un particular que combine un préstamo a tipos de mercado con una subvención.

Pero existen también otras razones relacionadas con los últimos desarrollos de la teoría de la banca en información

imperfecta, y que insisten en la información asimétrica, característica de la relacion deudor-acreedor, en la línea de los trabajos de Stiglitz y Weiss (1981). Debido a la existencia de información asimétrica los mercados financieros no son perfectos por lo que un préstamo a tipos de mercado más una subvención no es equivalente a un préstamo a tipos subvencionados que viene con una línea determinada, con una cantidad determinada, y que se ofertará en el mercado para ser repartido entre distintos prestatarios potenciales.

II.2.2. Banca Pública

Además de los préstamos "blandos", en países de tradición latina, como Francia o España existe una Banca Pública. Creada en general con objetivos muy ambiciosos, la Banca Pública no sólo puede canalizar las principales líneas de crédito apoyadas por el Estado, sino que puede realizar créditos en operaciones puntuales con objetivos distintos de la rentabilidad financiera, por ejemplo a empresas que se hallan técnicamente en quiebra. (En países como Estados Unidos, no existe una Banca Pública, pero sí existen mecanismos equivalentes. En particular, para la refinanciación de los préstamos hipotecarios, existen modalidades que cuentan con el apoyo público de instituciones que juegan un papel similar al de la Banca Pública en España).

El problema principal de la Banca Pública es la carencia de objetivos claros y de sanción en caso de apartarse de estos, es decir su falta de definición. El gobierno puede utilizar la Banca Pública para financiar empresas posponiendo su quiebra, y traspasando a gobiernos posteriores la responsabilidad del cierre de empresas no rentables. Por ello la Banca Pública constituye un instrumento objeto de múltiples críticas, y aunque algunas que emanan directamente del sector bancario sean interesadas, la dificultad en controlar a la Banca Pública ha hecho que su programa de actuación se fuese aproximando al de una banca tradicional, de forma que, en la actualidad, el Banco Hipotecario o el Banco Exterior no difieren en su funcionamiento de otros bancos españoles.

II.3. Distorsiones

Al evaluar la política de apoyo a los tres sectores mencionados, tenemos que tener en cuenta el impacto no sólo en cuanto a los efectos deseados, con que se quiere apoyar la financiación de un sector, sino también en cuanto a las distorsiones creadas. Desde este punto de vista, existen aquí también efectos negativos, puesto que si se financia más a empresas con créditos "blandos", las empresas restantes se financiarán a un tipo de interés más elevado. Esta distorsión en los mercados, unida a la reducida elasticidad del ahorro a los tipos de interés genera efectos como el de "crowding-out", término con el que se denomina el efecto de una emisión excesiva de Deuda Pública en el mercado de bonos, que dificulta la financiación de las empresas en dichos mercados. El coste de la intervención estatal, es pues también el de las distorsiones asociadas, es decir el coste para los préstamos no subvencionados.

III. LA REGULACION ESPECIFICA DEL SECTOR BANCARIO

En el análisis de la regulación específica del sector bancario, la comparación con los demás sectores de actividad deja de ser posible. Dicha regulación se centra en aspectos menos visibles, pero no por ello menos importantes, y si el papel del Estado nos puede parecer marginal, es porque el Estado ha delegado su misión en el Banco Emisor. Efectivamente, el análisis de la actividad del Estado en el sector financiero no sería completo sin examinar el papel del Banco Emisor, tenga éste un estatuto garantizando su autonomía o no. El papel del Banco Emisor es parte integrante del marco de funcionamiento del sistema bancario y por lo tanto, constituye una responsabilidad del Estado, sea delegada o no.

La regulación específica del sector bancario incluye dos modalidades, que son la regulación monetaria, con implicaciones macroeconómicas, y la regulación prudencial que se

justifica por la necesidad de mantener la confianza de los inversores en el sector financiero y en la solidez de las entidades de crédito.

En la mayoría de países, las dos modalidades de regulación mencionadas, la regulación monetaria y la regulación prudencial, se hallan diferenciadas. Tanto en Estados Unidos, como en Francia o Alemania, se han configurado organismos distintos que se responsabilizan de los dos modos de regulación. España es diferente en este aspecto por lo que el Banco de España tiene la responsabilidad de los dos modos de regulación, y esta situación no debería modificarse con la actual Ley de Autonomía, que no contempla la división del Banco de España (con distintas entidades, una encargada de la política monetaria, otra de definir la regulación, y, una tercera encargada de aplicarla), sino que mantiene un solo Banco de España monolítico, con sus ventajas e inconvenientes, entre los cuales, el inconveniente de dificultar la evaluación del regulador.

Desde la perspectiva normativa que hemos adoptado aquí, el objetivo de la regulación consiste en conseguir una mejor asignación de recursos. Sin embargo, debemos recordar que no existe unanimidad sobre este aspecto, sino que la escuela del "free banking", de Chicago defiende la idea de que un sistema bancario totalmente desregulado es viable, y funcionaría mejor que el sistema regulado que conocemos. Este punto de vista, que se apoya tanto en algunos modelos teóricos como en el análisis de la evidencia histórica, es un punto de vista provocador, y, controvertido, pero no por ello deja de ser coherente.

III.1. La regulación monetaria

Las autoridades económicas no pueden esperar fomentar un mayor crecimiento de la economía a largo plazo gracias a la política monetaria. Los monetaristas han aportado suficiente evidencia empírica sobre este punto para que exista un amplio consenso de opinión. Por lo tanto, si la política

monetaria surte efecto sólo a corto plazo, ello implica que el objetivo de la regulación es limitar la amplitud de las fluctuaciones coyunturales. Sólo desde este punto de vista se puede justificar la existencia de una regulación monetaria. El Estado y el Banco Emisor asumen entonces un papel similar al de una compañía de seguros que permitiera asegurar a la economía contra fluctuaciones coyunturales excesivas.

Los defensores de la teoría del "free banking" arguyen aquí que las variaciones coyunturales pueden reflejar las preferencias individuales. Pero ello supone que el crédito bancario sea "neutro". Irving Fisher propuso en 1933 la tesis alternativa, de que la existencia de un sistema bancario tenía por efecto el incrementar las fluctuaciones económicas. Fisher atribuía el origen de la depresión a la disminución del precio de los activos utilizados como garantías bancarias. Al disminuir el precio de las garantías, se reducía el volumen de nuevos préstamos, llevando a un círculo vicioso entre nivel de actividad, precios de los activos y volumen de los préstamos bancarios. Aunque formulada en los años treinta, esta teoría es de actualidad para explicar los efectos de la reciente recesión así como de lo que los americanos han denominado el "Credit Crunch" término con que se refieren al importante colapso del crédito que se ha observado en EEUU durante los últimos años. El incremento del riesgo del crédito, que predice la teoría de Irving Fisher se confirma en la evidencia estadística sobre morosos y dudosos bancarios donde vemos que a medida que ha disminuido la tasa de crecimiento, ha ido aumentando la tasa de morosidad en la banca. Por esa razón, la política contracíclica del Estado, en su vertiente monetaria, se justifica plenamente, aunque sólo sea para contrarrestar las creadas por el mismo sector bancario.

Frente a los mencionados objetivos de la política monetaria, debemos mencionar los límites que tiene el Estado en la utilización de la política monetaria. Por una parte, dichos límites provienen de la dificultad de actuar en fase con los movimientos cíclicos, y saber hasta qué punto los cambios

en la oferta monetaria tienen un efecto predecible sobre el ciclo económico, en particular, saber si la función de demanda de dinero es estable. Por otra parte, dichos límites provienen de la dificultad para el gobierno de contraer un compromiso sobre la política monetaria. El objetivo del Gobierno puede no ser un objetivo de estabilidad coyuntural, y puede diferir por lo tanto del objetivo de estabilidad que hemos supuesto. El ejemplo de la elección de Nixon en 1972, que utilizó la política monetaria para apoyar su reelección, desviándose de los objetivos clásicos de la política monetaria, constituye la mejor ilustración de esta intrusión de la economía positiva en la teoría normativa. Generalizando a partir de esta situación, podemos plantear si los gobiernos no tenderán a proponer políticas monetarias de expansión inflacionistas sabiendo que sus consecuencias atañerán al Gobierno siguiente. La evidencia empírica informal parece confirmarlo, al existir un efecto coyuntural del período electoral (ciclo político), lo que impone serios límites a la teoría normativa de la regulación.

III.2. Regulación prudencial

El segundo aspecto de la regulación bancaria es la regulación prudencial. Se justifica la existencia de una regulación prudencial por la existencia de un coste social de la quiebra bancaria, que se origina en la pérdida de confianza de los depositantes en el sistema bancario y financiero. Sin embargo, debemos matizar esta afirmación, puesto que los comportamientos de los bancos en sistemas bancarios completamente desregulados arrojan una evidencia histórica contradictoria.

Los historiadores han examinado minuciosamente la evidencia empírica sobre el comportamiento de los bancos en el siglo XIX en Escocia y en EEUU. En Escocia, país en que las quiebras bancarias se producían sin pérdidas para sus acreedores, los propietarios del banco, que no se hallaban cubiertos por la cláusula de responsabilidad limitada, podían sufrir importantes pérdidas, pero cualquier depósito

tenía una garantía suficiente. La evidencia histórica estadounidense es completamente diferente, puesto que se ha podido acusar a los bancos de tomar riesgos excesivos, (wild cat banking) con beneficios para los accionistas y pérdidas para los depositantes, comportamiento incentivado por la existencia de responsabilidad limitada en los bancos estadounidenses que se constituían como sociedades por acciones. Por lo tanto, desde el punto de vista de la evidencia histórica, parece razonable pensar que en Escocia no se justificaba una regulación prudencial y sí en Estados Unidos. Los modelos teóricos de la banca predicen que en ausencia de regulación los bancos con responsabilidad limitada elegirán estrategias de inversión excesivamente arriesgadas.

Por otra parte, la evidencia histórica también muestra la importancia de lo que los anglosajones denominan "Bankruns" y que traduciremos por "crisis bancarias". Se trata de un fenómeno caracterizado por la pérdida de confianza de los depositantes de un banco que los lleva a ejercer la convertibilidad de sus depósitos en efectivo o en depósitos de otro banco.

La evidencia econométrica/histórica nos muestra que las crisis bancarias constituyen una destrucción de recursos. Efectivamente, la evidencia sobre la crisis de los años 1929 – 1933 en Estados Unidos, muestra que los aspectos monetarios no son suficientes para explicar la amplitud y la profundidad de dicha crisis. Se rebate así la tesis clásica de Friedman y Swartz que, en su manual de historia monetaria de Estados Unidos, atribuyen el origen de la crisis a un error en la política monetaria. Según Bernanke (1983) la hipótesis monetaria de Friedman y Schwartz (1963) no permite explicar la amplitud y la duración de la recesión; sólo las múltiples crisis bancarias permitirían explicarlas. Más recientemente, los efectos negativos de las crisis bancarias se manifiestan con la quiebra del Continental Illinois en Estados Unidos. Efectivamente, todas la empresas que obtenían crédito de dicho banco vieron el valor de sus acciones disminuir, lo cual indica que el proceso de quiebra no sólo afecta al banco, sino también a las empresas clien-

tes. La pérdida corresponde, en este caso, a la destrucción del valor de la relación banco-cliente. La regulación prudencial intenta limitar estos costes mediante una política adecuada de intervención.

Todas estas razones justifican la regulación y la intervención de las autoridades bancarias en una economía en que los bancos son sociedades anónimas.

Sin embargo, al examinar cómo ha ido evolucionando el apoyo directo del Estado al sector financiero, se observa un acusado fenómeno de desregulación, por lo que podemos plantearnos cual ha sido la parte del Estado en el fomento de este proceso, y si así fuera, ¿podríamos analizar el papel del Estado como un cambio que tiende a fomentar la eficiencia del mercado? La respuesta es negativa: la desregulación se ha impuesto a los distintos gobiernos, y se ha impuesto por la vía de la competencia internacional. Se ha desarrollado un mercado internacional, en particular un Euromercado, fomentado por la legislación Kennedy, y por la exportación de capitales de la Unión Soviética. Los capitales tienen suficiente movilidad para elegir entre el mercado nacional y el mercado internacional, por lo que el desarrollo permanente y progresivo del Euromercado impuso rápidamente límites a las intervenciones directas del Estado, e impuso límites también a los niveles de regulación posibles, dentro de un país, sin los cuales los capitales hubieran huido del mismo. En la actualidad, la competencia internacional a nivel bancario sigue un esquema parecido. En cada país, para que los bancos nacionales se hallen en condiciones de igualdad frente a la competencia europea, las modalidades de intervención del Estado, como coeficientes de caja o coeficientes de inversión, que aumentaban el precio de los créditos al implicar un aumento de los costes de captación del pasivo, deben ajustarse a nivel europeo.

Siendo el marco europeo un marco de orientación competitiva, ello implica que existan incentivos fuertes a la desregulación. Así, en España, ello ha llevado a un cambio en el coeficiente de caja, que pasaba del 18% al 2%, mientras

en los demás países de la Unión Europea se producían cambios correlativos planteándose para todos ellos, el mismo problema de competencia de las distintas entidades en Europa.

En definitiva, cuando analizamos el pasado reciente de los mercados financieros, constatamos un cambio espectacular. En particular, en España, hemos evolucionado desde un sistema bancario totalmente intervenido (recordemos que antes del ochenta y siete, los tipos de interés en cuentas corrientes no estaban fijados libremente por las entidades) con una autonomía de gestión limitada por los distintos coeficientes, a un sistema de mercado, lo que significa que la intervención directa y también la regulación han tenido que cambiar, adaptándose a una nueva realidad. El cambio en nuestro país ha sido espectacular, porque comparado con el acontecido en otros países, estos partían de un sistema financiero menos regulado.

III.2.1. Modalidades de la regulación prudencial

Dos modalidades de regulación son de especial interés al evaluar el papel del Estado en la organización del funcionamiento del sector bancario, el seguro de depósitos y el coeficiente de solvencia.

Para asegurar la confianza del depositante en el sistema bancario, las autoridades económicas han tendido a asegurar los depósitos, sea de forma implícita o explícita. Ello implica que en caso de quiebra el depositante recuperará la totalidad de su depósito siempre y cuando el importe no rebase el límite que fija la regulación de cada país (los importes máximos cubiertos por la garantía varían considerablemente entre los distintos países, puesto que en España se fija en 1,5 millones de ptas, mientras que en EEUU se fija en 100.000 dólares).

La existencia de un seguro de depósitos ha llevado a considerar si existía una transferencia de recursos públicos hacia

el sector privado implícita en dicho mecanismo. En Estados Unidos, como en España después de la crisis de Banesto, observamos que los Fondos de Garantía tienen serias dificultades de equilibrio presupuestario. La quiebra de algunos Fondos de Garantía en EEUU parece indicar que las primas que se pagan por dichos seguros son insuficientes, o bien que dichos Fondos no habían utilizado convenientemente el mecanismo de reaseguro. En ambos casos, el problema que se plantea es el de las transferencias del sector público al sector privado que son independientes de una voluntad explícita de subvencionar a los bancos. En Estados Unidos, los contribuyentes han tenido que subsanar esta situación, por lo que ha aparecido muy claramente el coste público de un sistema de seguros teóricamente equilibrado. La conciencia de este fenómeno en Estados Unidos, ha llevado a un cambio en la regulación, en las modalidades de pago de primas de depósito, y, ésta debería ser la tendencia en Europa, puesto que es más eficiente que cada banco pague en relación a los riesgos que asume, reflejando el coste real del seguro de depósito que adquiere. La utilización de diversos ratios, como el ratio de endeudamiento, que constituye una medida de riesgo, permitirá ir tomando en cuenta estos aspectos en la regulación prudencial.

En ausencia de una determinación de las primas de seguros de depósitos que ponderen el riesgo de cada entidad, debemos ser conscientes de la existencia de transferencias cruzadas entre bancos con estrategias más y menos arriesgadas. En España, puesto que las primas por peseta de depósito son iguales, existe una transferencia entre los bancos con más riesgos hacia los bancos con menos riesgos (véase Chamorro, 1993).

Para limitar la tendencia a asumir un riesgo excesivo, la regulación bancaria ha introducido un nuevo instrumento, los coeficientes de capital. Sin embargo, en la valoración de este instrumento desde el punto de vista de la asignación de recursos, debe tomarse en cuenta que posiblemente, esta modalidad de regulación ha fomentado el racionamiento del crédito. En un artículo reciente de Bernanke y Lown

(1991), analizando el problema del "Credit Crunch" en Estados Unidos, identifican el problema no como el de límite al crédito, sino de ausencia de capital bancario, dada la imposición de coeficientes de capital. Esquemáticamente, el argumento desarrollado por dichos autores es que la recesión ha aumentado la cantidad de morosos y dudosos; estos deben ser objeto de provisiones, y, por lo tanto vienen en deducción del capital. Si el banco debe respetar los ratios de solvencia, se verá obligado a prestar menos, lo que explica la amplitud de la reducción del crédito bancario.

III.3. El papel del Estado en la innovación financiera

Hemos examinado las principales formas clásicas de regulación, que permiten canalizar la intervención del Estado. Sin embargo debemos recalcar también el papel que puede tener el Estado como regulador, al fomentar la innovación financiera. Ello puede tomar diversas formas, puesto que a veces, tratándose de innovaciones que implican la existencia de una red (network) entre entidades es necesaria una coordinación de los distintos agentes, y el Estado, indirectamente a través de uno de los organismos de regulación, puede incidir en el desarrollo de la innovación. Por otra parte, el Estado por su responsabilidad en la ordenación jurídica del país tiene un papel importante en el desarrollo de las innovaciones en el sector bancario.

Dos ejemplos son suficientes para ilustrar este punto: 1) el tratamiento informático de los efectos comerciales podía permitir una disminución de los costes administrativos dividiéndolos por cinco, pero la legislación vigente impedía a los bancos hacerlo. Por los cambios que puede introducir en la legislación, así como por la agilización que puede introducir, el Estado juega aquí un papel fundamental en la innovación. 2) Un segundo ejemplo es el de la titulización. La legislación anglosajona tiene la figura jurídica del "Trust", que permite que una entidad de crédito traspase a un trust lo que son los créditos que ha concedido. Sin embargo, en países de régimen jurídico napoleónico, la fi-

gura no existía, y, aquí de nuevo el Estado ha innovado, no sólo en Francia sino también en España, al permitir esta figura.

Estos ejemplos nos permiten ver concretamente que las responsabilidades del Estado no se limitan a una regulación monetaria o prudencial en el sentido estricto, sino que van más allá, al tener que considerar los cambios en la regulación/legislación que se justifican por la evolución misma del sistema bancario.

III.4. Teoría de la Captura

Al considerar el papel del Estado frente al sector bancario, nuestra perspectiva ha de ser esencialmente una perspectiva de eficiencia del sistema financiero. Sin embargo, no debemos limitarnos a ella porque desde el punto de vista metodológico, sería incorrecto, y podría dar una visión idealizada de lo que es la regulación bancaria. Una alternativa más pesimista y provocadora, es la Teoría de la Captura, propuesta por el Premio Nobel Stigler, y, desarrollada entre otros por Peltzman (1976). Originalmente dicha teoría se desarrolló como un test de la regulación en el sector eléctrico, dando lugar después a una teoría general. La idea básica de la captura es muy sencilla: aunque teóricamente el regulador determine las modalidades de funcionamiento del sector, es posible que las relaciones sean invertidas, y, que las empresas reguladas estén dictando su comportamiento al regulador. Así, de acuerdo con la Teoría de la Captura, la regulación es la forma que utiliza un sector para obtener una cierta cohesión y una cierta estructura monopolística. Se trata de una tesis interesante y, que no podemos rechazar, desde un punto de vista teórico, sino que debe ser objeto de contrastación empírica.

En el ámbito bancario el trabajo de Anderson, Shughart y Tollison, puede ilustrar el tipo de tesis de la Teoría de la Captura. En su artículo en la revista Public Choice, dichos autores proponían una tesis completamente distinta de la crisis del 1929-1933 en Estados Unidos. Desde su perspec-

tiva, basada en la teoría de la captura, dicha crisis fue sólo el efecto secundario de la utilización por parte de los bancos miembros de la Reserva Federal de su poder de mercado. Para maximizar sus rentas de colusión, era interesante excluir a los bancos que no eran miembros de la Reserva Federal, y que se veían en graves dificultades en presencia de una mayor fragilidad del sistema financiero. Así, desde esta perspectiva, la Reserva Federal era sencillamente el instrumento que se daban un conjunto de bancos para conseguir su propósito de aumentar su parte de mercado.

El resultado de Anderson, Shughart y Tollison no deja de ser controvertido. Sin embargo, si no queremos introducir un sesgo importante en nuestro análisis es importante insistir en la posibilidad de "captura" de la agencia de regulación por los agentes regulados.

A modo de conclusión, podemos resumir el papel de la regulación considerando su aspecto positivo, subsanando las deficiencias del mercado, aspecto particularmente importante en el área bancaria donde coinciden fenómenos macroeconómicos y fenómenos de fragilidad del sistema financiero. Sin embargo, la existencia de posibilidades de colusión y de captura, hacen que tengamos que llegar a una apreciación más matizada de lo que es la regulación. La regulación es necesaria, sí, pero su existencia no constituye una garantía del funcionamiento correcto del sistema bancario.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bernanke, B. (1983): "Non-Monetary effects of the Financial Crisis in Propagation of the Great Depression"; *American Economic Review;* nº 75, 3, págs 257-276.

Bernanke, B., y Lawn, C. (1991): "The Credit Crunch", *Brooking Papers on Economic Activity;* nº 2; págs. 204-239.

Chamorro, J.M. (1993): "Valoración de la garantía de los depósitos bancarios y ranking por riesgo: una aplicación

al caso español"; *Revista Española de Economía*; nº 10 (1); págs 93-110.

Fisher, I. (1933): "Debt deflation"; *Econometrica*; nº 1; págs. 1-32.

Friedman, M., y Schwartz, A. (1963): "A Monetary History of the United States, 1867-1960"; Princeton University Press; Princeton.

Kiyotaki, y Moore, J. (1993): "Credit Cycles"; mimeo; London School of Economics.

Peltzman, S. (1976): "Towards a more General Theory of Regulation"; *Journal of Law and Economics*; nº 19.

Stigler, G.J. (1971): "The Theory of Economic Regulation"; *The Bell Journal of Economics and Management Science*; nº 2.

Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981): "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information"; *American Economic Review*; Nº 73; págs. 912-927.

FINAL Y VUELTA A EMPEZAR

A VUELTAS CON EL ESTADO DEL BIENESTAR: LA MEJOR DEFENSA ES UN BUEN ATAQUE

Xavier Calsamiglia[1]
Universidad Pompeu Fabra

El problema del papel económico del Estado se ha reducido a menudo a la determinación de la dimensión óptima del sector público o al posicionamiento ideal en un segmento que tendría como extremos la planificación centralizada, de un lado, y los mercados perfectamente competitivos, de otra. Mi objetivo en estas líneas es aportar algunos elementos de reflexión desde la inevitablemente parcial y estratégica perspectiva de la moderna teoría económica, es decir, desde el punto de vista de la *información* y los *incentivos*. Esta reflexión pondrá de relieve las importantes limitaciones a las que conduce el reduccionismo al que nos hemos referido. Empezaré, por tanto, analizando el progresivo desplazamiento que se ha producido en la visión de los economistas a lo largo de las últimas décadas.

Según una definición bien conocida, el problema económico consiste en la satisfacción de las necesidades humanas mediante la asignación de recursos escasos susceptibles de usos alternativos. Como bajo condiciones bastante generales las prioridades de los agentes se pueden representar mediante una función de utilidad y los datos son conocidos, el problema económico se reduce entonces a un problema más o menos complejo de maximización y formalmente no se distingue de muchos problemas de ingeniería. En conse-

---

* Algunas de las ideas presentadas fueron publicadas en «En defensa de l'estat del benestar contra els seus entusiastes», publicado en G.López Casasnovas (ed.), *Anàlisi econòmica de la sanitat*, Generalitat de Catalunya, 1994. pp.49-60 y en la lección inaugural con el mismo título pronunciada en octubre de 1994 en la Universitat Pompeu Fabra.

cuencia, la situación de Robinson Crusoe en la isla desierta refleja en toda su amplitud la problemática de la ciencia económica. Esta es la visión de lo económico implícita en la famosa definición de Robbins,[1] que ha estado presente en nuestros libros de texto hasta fechas muy recientes.

Esta visión de la economía resulta hoy día tan estrecha que la práctica totalidad de la actividad teórica estaría fuera del terreno así acotado. Y es que el problema de nuestro entrañable náufrago no resulta muy estimulante como objeto de estudio puesto que sólo contiene los ingredientes más triviales de lo económico. Si en la isla aparece el indígena Viernes la situación se vuelve más interesante. Cierto es que cada uno puede componérselas por sí sólo, con lo que se replicaría la situación inicial. Pero es una propiedad de la naturaleza el hecho de que la división del trabajo aumenta la productividad y que, por tanto, las disponibilidades de bienes pueden aumentar considerablemente si cada uno se especializa en la producción de algo. A la división del trabajo se añade entonces otra propiedad fundamental de las necesidades humanas. Se trata de la convexidad de las preferencias, propiedad en virtud de la cual las necesidades se satisfacen mejor si se evita la especialización en el consumo. La especialización en la producción y la diversificación en el consumo generan la necesidad del intercambio y, en definitiva, la inevitabilidad de la interacción.

Esta necesidad de cooperar juega el papel de elemento aglutinante y explica por qué a lo largo de la historia siempre se ha observado que las sociedades han funcionado mediante instituciones y mecanismos cuya función ha sido fundamentalmente canalizar y regular esta interacción. El diseño de estas instituciones es siempre algo complejo porque a pesar de las ventajas obvias del intercambio está claro que existe un conflicto de intereses entre los agentes a la hora de repartírselas: todos van a estar de acuerdo en

---

[1] Véase L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London: Macmillan, 1932.

tener un pastel mayor, pero cada uno de ellos va a preferir que su participación sea lo mayor posible.

Estas consideraciones sitúan el problema en un nivel distinto. La actividad del individuo se sigue contemplando como una conducta teleológica y la elección entre alternativas se va a realizar siempre de acuerdo con un criterio estable. El principio de racionalidad[2] constituye en efecto un elemento metodológico fundamental en la formulación de modelos explicativos. Pero existe otro elemento imprescindible que la conocida definición de Robbins no permite entrever con claridad y que se deriva del hecho clave de que existen varios agentes esencialmente distintos. Lo que hay que explicar es el comportamiento de una sociedad o conjunto de individuos y éste no se puede reducir a la racionalidad individual cuando la multiplicidad de los agentes sea esencial. La imposibilidad de esta reducción se debe a la presencia de por lo menos uno de los elementos siguientes:

La diversidad de intereses y objetivos. No existe un sólo problema de maximización, sino varios. La teoría de la elección social, ha tenido como problema fundamental el estudio de cómo armonizar estos intereses diversos y establecer en qué medida puede hablarse de una función objetivo social o función de bienestar social que de algún modo refleje los intereses individuales subyacentes. Esta multiplicidad y los conflictos entre las distintas racionalidades serán siempre un ingrediente fundamental y diferenciador de la problemática económica.

La diversidad de la información. Si la función objetivo y las restricciones están bien definidas, para aplicar las técnicas matemáticas de optimización basta con conocer los datos del problema. Pero en una situación con múltiples agentes la cuestión básica es saber por quién son conocidos. El

[2] El principio de racionalidad consiste básicamente en reducir las decisiones a una conducta maximizadora sin especificar el criterio con respecto al cual se maximiza. Para un economista, racional significa simplemente priorizar con respecto a un criterio estable y actuar consecuentemente.

conocimiento de las necesidades, la tecnología y las disponibilidades de recursos está disperso entre los agentes económicos y ninguno de ellos conoce todos los datos. Para tomar decisiones coherentes es imprescindible comunicarse. Los desarrollos actuales de la teoría económica han acabado dando la razón a Hayek que, ya en 1936, reclamaba para la *división de la información* un estatuto epistemológico análogo a la división del trabajo, para ubicarla como problema central de la Economía como ciencia social.

Lo económico aparece ahora definitivamente bajo una nueva luz: ya no se trata tanto de un problema de maximización, como de un problema de coordinación entre individuos que poseen información parcial y persiguen objetivos distintos. La consideración explícita de las limitaciones en la capacidad de los agentes económicos para adquirir, comunicar y procesar información y de la diversidad de intereses y objetivos ha colocado a los problemas de la organización y las instituciones para coordinar sus decisiones en el centro del quehacer teórico.

Curiosamente esa impresionante ampliación del universo de discurso ha tenido lugar por una prolongación del paradigma Arrow-Debreu y después de transformar, tras muchos años de esfuerzo, la conjetura de la mano invisible de Adam Smith en los teoremas de existencia del equilibrio general competitivo y los teoremas del bienestar. En efecto, éstos no han sido considerados como un producto acabado del que haya que predicar la verdad o falsedad, sino como un punto de partida para una sucesión de modelos. De alguna forma, el modelo Arrow-Debreu es para el economista lo que la caída de los graves en la «campana del vacío» es para un físico. Se trata de estudiar la articulación de las categorías analíticas del núcleo teórico en un sencillo modelo en el que los principios actúan en *condiciones ideales*.

El conocimiento detallado de las condiciones bajo las cuales el mercado funciona satisfactoriamente ha conducido a diversos desarrollos teóricos que han provocado un des-

plazamiento progresivo del paradigma teórico y tenido como consecuencia la relativa marginación del mercado, que ha dejado de ser el único mecanismo posible o incluso deseable de coordinación social. De hecho, el cambio gradual de la *visión*[3] de los teóricos de la economía ha llegado a un punto en el cual, tras las aportaciones de Arrow y Hurwicz[4], los propios mecanismos de asignación de recursos y de decisión colectiva han pasado de ser datos a ser variables y, en tanto que tales, objeto a su vez de elección racional.

La no universalidad de los mercados no es sólo el resultado de un proceso teórico. Nuestra realidad económica está llena de mecanismos económicos de coordinación distintos del mercado. Cuando por alguna razón el mercado deja de cumplir correctamente su función de coordinación surgen formas alternativas de acción colectiva. Normalmente, estos mecanismos alternativos coordinan las relaciones económicas en el seno de una organización (que a su vez puede operar en diversos mercados).

La empresa ha pasado de contemplarse como una unidad simple de decisión sobre actividades productivas a visualizarse como una forma organizativa alternativa que regula y coordina las actividades de múltiples agentes con informaciones y objetivos diversos[5]. La empresa constituye efectivamente un excelente ejemplo de mecanismo alternativo de asignación de recursos. En efecto, en una empresa, como en cualquier otra organización, diversos individuos colaboran en las tareas productivas, coordinan sus acciones, transmiten la información indispensable y responden a los

---

[3] Entendemos aquí el término *visión* en el sentido schumpeteriano como acto cognoscitivo preanalítico que nos hace ver las cosas bajo una luz cuya fuente no se encuentra en los hechos. Vid. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Allen and Unwin, 1954 (versión castellana de Ariel, Barcelona), pp. 41.

[4] Arrow, K.L. and L. Hurwicz, *Studies in Resource Allocation Processes*, Cambridge University Press, 1977.

[5] Véase, por ejemplo, O.E. Williamson, *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press, 1975; y *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

incentivos establecidos para canalizar sus decisiones en la dirección de los objetivos de la organización.

La empresa, como organización económica, puede adoptar múltiples configuraciones según cómo se resuelvan los problemas básicos de coordinar las acciones de los individuos y motivarlos para alcanzar los objetivos deseados. En general se observa una estructura jerárquica y el uso de los precios es muy limitado. En cualquier caso, el mecanismo organizativo siempre estará diseñado para superar las dificultades planteadas por la multiplicidad de objetivos de los agentes y la asimetría de la información.

Los modelos económicos han incorporado con frecuencia al gobierno como agente independiente que toma decisiones. Toda la teoría keynesiana, sin ir más lejos, fue construida para analizar la intervención del gobierno encaminada a corregir los fallos del mercado. Pero el gobierno, en estos modelos, parece disponer de toda la información relevante y ninguno de los problemas derivados de la multiplicidad de objetivos o la asimetría de la información juega un papel relevante. El sector público aparece como un agente perfectamente cohesionado e informado. Ha habido que esperar a fechas más recientes para que los investigadores incluyeran en sus modelos al gobierno como una organización compleja caracterizada por una multiplicidad de niveles y objetivos, una gran dispersión de la información y una necesidad enorme de coordinación.

El marco conceptual que hemos expuesto permite la consideración de la estructura misma de los sistemas económicos como variable fundamental del análisis para acometer con espíritu normativo el diseño de mecanismos e instituciones alternativos a los existentes. Al hacerlo no sólo se tiene en cuenta la necesidad de definir con precisión los objetivos que deben perseguir los mecanismos de coordinación y las restricciones tecnológicas y de disponibilidades de recursos –cuestiones que tradicionalmente los economistas han considerado con detalle– sino también las restricciones que afectan más directamente a las estructuras

organizativas de los colectivos humanos y que tienen que ver con la dispersión de la información y la compatibilización de los incentivos individuales. En este orden de consideraciones, la discusión sobre el papel del Estado en la economía no puede ni debe reducirse a las decisiones que deben sustraerse a la esfera del mercado o de las empresas. Hay que especificar los modos y procedimientos mediante las cuales el sector público puede ejercer esas competencias con mayor solvencia que las empresas o los mercados, teniendo en cuenta los problemas informacionales y motivacionales. Por ello, antes de entrar en materia, y para aclarar antes que nada la naturaleza de las respuestas que se pueden considerar aceptables, vamos a analizar la función del mercado, para darnos cuenta del tipo de funciones que el sector público debe asumir con el traspaso de decisiones económicas.

El mercado es un mecanismo de coordinación muy poderoso. En efecto, bajo las condiciones especificadas en los teoremas del bienestar, sabemos que el sistema de precios generado en mercados competitivos tiene tres funciones fundamentales:

1. Proporciona información suficiente a todos los agentes económicos para coordinar sus acciones y alcanzar asignaciones eficientes.

2. Lo que cada agente debe hacer para contribuir al objetivo social está –gracias al sistema de precios que valora cada uno de los bienes y servicios– muy claro. Para producir lo que se necesita consumir las empresas no tienen más que maximizar su beneficio, objetivo perfectamente claro y precisamente cuantificable. Para controlar la participación de cada individuo en el producto social e informarle de la dificultad relativa de producir cada mercancía no se precisa más que cada consumidor respete su restricción presupuestaria: no puede gastar más de lo que gana. El mecanismo genera las conductas deseadas proporcionando una configuración completa de objetivos que –si se respeta– conduce a asignaciones eficientes. Los precios permiten el

siempre difícil tránsito desde los objetivos sociales *–lo que cuenta–* a la especificación concreta y práctica de lo que cada uno debe hacer *–cómo contarlo–*. El mercado es un potente mecanismo descentralizado de cálculo.

3. Los precios contribuyen a configurar una estructura correcta de incentivos, es decir, de la distribución de la renta. El empresario que maximiza el beneficio contribuye con ello al bienestar social: hacer lo que la sociedad necesita sale a cuenta.

No nos interesa aquí hacer una apología del mercado. Los economistas conocemos perfectamente la estrechez de la clase de entornos económicos en los que que en teoría el mecanismo de mercado competitivo goza de estas propiedades. Se trata más bien de poner de relieve el tipo de funciones que debería cumplir y de propiedades que debería poseer una organización para considerarse satisfactoria: determinar los centros de decisión y sus ámbitos competenciales; definir el contenido, origen y destino de los flujos de información; establecer una configuración de objetivos para la toma de decisiones de cada uno de ellos y garantizar que los incentivos individuales son compatibles con el interés colectivo. Todo ello es una cuestión de diseño organizativo.

No son pocos los que sostienen que el gobierno debería someterse a los mismos criterios que rigen el devenir de las empresas privadas: la aceptación de los precios generados en mercados competitivos como indicadores de valor social y tratar de maximizar el valor de sus decisiones. Pero son los propios teoremas del bienestar los que nos muestran que esta estrategia sólo puede dar buenos resultados en condiciones que normalmente no pueden darse en el caso de las decisiones que corresponden al gobierno, precisamente porque su intervención ha sido provocada por un fallo del mercado. Desafortunadamente, los mecanismos de coordinación y decisión que deberá contemplar el gobierno en tanto que organización serán inevitablemente más complejos.

Un mecanismo tan sencillo como el consistente en dar instrucciones a todos los niveles de decisión para maximizar directamente el bienestar social –es decir, tener un objetivo único para todos los miembros de la organización– tampoco puede funcionar porque éstos carecen de la información necesaria para hacerse una idea –y mucho menos cuantificar– este objetivo. Además, en condiciones de información asimétrica el diseño de una estructura eficaz de incentivos requiere a menudo definir los objetivos intermedios de maneras que son sorprendentes y sutiles. Tirole[6] menciona un ejemplo que ilustra perfectamente esta idea. En los mecanismos de administración de justicia el objetivo de la organización consiste en establecer y probar los hechos, y aplicar la sanción correspondiente. El problema es que los agentes tienen información asimétrica: el acusado está en general mucho mejor informado que el juez sobre los hechos y no tiene ningún incentivo para transmitir su información. Cabría pensar que lo que hace falta es un agente imparcial que trate de obtener pruebas sobre los hechos con objeto de presentar el caso con toda objetividad ante el juez. En tal caso los objetivos finales de la organización se trasladan hacia los niveles inferiores de la organización de manera bastante trivial. Pero la organización de nuestro sistema judicial es muy distinta. En lugar de este agente imparcial se crean dos agentes con objetivos totalmente contrapuestos: el abogado defensor trata de obtener el máximo de evidencia en favor de la absolución del acusado. El fiscal tiene el objetivo justamente opuesto: tratará por todos los medios que el acusado sea declarado culpable. Se espera de cada uno de ellos un quehacer tan parcial como sea posible. Sorprendentemente, en este diseño organizativo se pretende obtener una decisión justa e imparcial mediante la decisiva intervención de dos agentes que tienen objetivos decididamente contrapuestos y decla-

---

[6] Véase Jean Tirole, «The internal organization of government», *Oxford Economic Papers*, 46, 1994, pp. 1-29.

radamente partidistas. Esto es, ni más ni menos, lo que les exige el mecanismo.

¿Qué ventajas tiene un sistema de tal naturaleza? Un abogado imparcial que hubiese hallado brillantemente una prueba decisiva en una dirección, difícilmente tendría incentivos a investigar en la dirección contraria por temor a descubrir hechos que pudieran neutralizarla. Existen poderosos incentivos en favor de decantarse por una de las partes y dedicar todos los esfuerzos a hallar más pruebas que refuercen la primera. El mecanismo de interacción de nuestro sistema utiliza hábilmente las tendencias a la parcialidad del defensor y del fiscal en favor del objetivo de la imparcialidad, la objetividad y la justicia.

El Gobierno, en tanto que organización, cumple –mejor o peor– unas funciones en el sistema económico. En muchos aspectos se asemeja a una empresa: participa como agente en diversos mercados y se dota de ciertos mecanismos para cordinar las acciones y compatibilizar los incentivos de sus miembros. Sin embargo, como señala Stiglitz[7], ciertas características diferenciales le hacen merecedor de un capítulo propio y le distinguen de manera radical de cualquier otro tipo de organización.

En primer lugar, el Gobierno tiene *poderes coactivos* que se derivan de lo que Max Weber calificaba como el monopolio de la violencia legítima[8]. En la esfera económica el Estado tiene potestad para prohibir y regular cierto tipo de actividades (como la concesión de monopolios), obligar a los agentes a ciertas transacciones (como los seguros obligatorios) y establecer impuestos. Con la introducción del gobierno como agente económico se pierde una característica fundamental de todos los modelos de mercado: el

---

[7] Véase J. E. Stiglitz, «On the Economic Role of the State», en J. E. Stiglitz et, al, *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell 1989.

[8] Véase M. Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, 1967. pp. 82 y ss.

hecho de que todos los intercambios sean voluntarios. Naturalmente ese poder coactivo es un arma de doble filo: resultará muy atractivo utilizar este poder para satisfacer intereses individuales o de grupos especiales, y muy costoso proporcionar incentivos suficientes para inducir las conductas apropiadas. El ordenamiento jurídico ha adoptado una serie de precauciones que tienen por objeto canalizar los poderes coactivos en la dirección en la que fueron inicialmente concebidos y ha prefigurado –como veremos más tarde– la estructura organizativa de la Administración pública

En segundo lugar, el *proceso de formación de las preferencias colectivas* o establecimiento de prioridades de la organización es también peculiar. En una empresa los objetivos son determinados por los titulares de los derechos de propiedad de la misma. En el caso de la Administración pública los objetivos últimos se determinan externamente en la esfera de lo político: las grandes prioridades se derivan de los procedimientos democráticos. Consecuencia de ello es la temporalidad esencial de la autoridad y la dificultad esencial de aceptar compromisos a largo plazo.

Estas características son determinantes y explican la configuración organizativa que ha adoptado el sector público de los países occidentales. Ésta no es ni la única posible ni probablemente la mejor. Pero lo cierto es que, por las razones que sean, las Administraciones públicas comparten –con intensidad variable– ciertas características estructurales.

1. Vinculación laboral de carácter funcionarial. La necesidad de aislar a los trabajadores de la Administración pública de los vaivenes de la política condujo a diseñar la prestación laboral en el sector público tratando de hacerla totalmente inmune a la discrecionalidad de los políticos. La función pública se caracteriza por el caracter vitalicio del contrato. Al mismo tiempo, se articulan mecanismos muy regulados de acceso. La uniformidad salarial es la última pieza de la estructura diseñada para crear un aparato administrativo

muy poco manipulable por los políticos. Con ello el aparato organizativo queda blindado y protegido contra las arbitrariedades y corruptelas de los políticos que transitoriamente controlan los hilos de la Administración pública y se da estabilidad al cuerpo de funcionarios. La realidad tiene naturalmente otra cara.

Las relaciones laborales son tan estables que los políticos no pueden alterarlas: tan difícil será ser despedido por razones políticas como por incumplimiento de obligaciones o falta de preparación. La uniformidad salarial, por otra parte, hace que la estructura de incentivos no tenga nada que ver con la excelencia en la prestación de los servicios y el cumplimiento de los objetivos.

2. *La mentalidad del control y el espíritu ordenancista.* En toda organización el diseño de la jerarquía, el grado de descentralización, la estructura de incentivos y los mecanismos de control, constituyen los aspectos definitorios clave que determinan su naturaleza, viabilidad y eficacia. En el caso de la Administración pública la opción es bien clara y –por tratarse de una solución de esquina– fácil de describir: todas las decisiones se trasladan a una instancia superior y los mecanismos de control directo son tan fuertes que hacen innecesaria una estructura de incentivos. Se opta por un reglamentismo que prescribe detalladamente todas las actuaciones y exige todo tipo de documentación para justificarlas. Se produce una espectacular hipertrofia normativa y se generan papeles y más papeles con la oscura esperanza de que las comprobaciones documentales sean garantía suficiente de una decisión correcta. El funcionario queda desprovisto de toda capacidad de iniciativa y se transforma en mero ejecutor de normas y disposiciones legales. La creatividad y la imaginación son así expulsadas del sector público. La desconfianza propicia un mecanismo organizativo que genera la desresponsabilización sistemática y la falta de iniciativa de todos los miembros de la organización.

3. *Sesgo igualitarista.* Este sesgo no se refiere a la intensidad o convicción con los que se intenta alcanzar los objetivos

de igualdad en los resultados de los mecanismos económicos. Tiene su origen en el afán incontrolado por impregnar de igualitarismo todos y cada uno de los aspectos del funcionamiento de una organización ignorando sistemáticamente que la reacción de los comportamientos frente a las reglas del juego pudiera exigir un diseño más cuidadoso. Para conseguir la justicia distributiva – o cualquier otro propósito – no basta con convertir los deseos en normas. Traducir el objetivo igualitarista indiscriminadamente y sin ninguna matización a todos los niveles de decisión tiene efectos tan negativos sobre la estructura de incentivos que acaba por comprometer seriamente la eficacia del mecanismo en alcanzar la igualdad efectiva. La garantía de igualdad con posterioridad al funcionamiento del mecanismo económico significa de hecho desvincular la participación en el producto social de la contribución que se ha hecho al mismo. Los efectos sobre los incentivos son devastadores. El sesgo igualitarista del sector público consiste en ignorar este hecho fundamental. Invade todas las esferas de la administración, desde la remuneración de los funcionarios hasta los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas.

4. La permanencia. Las organizaciones económicas son mecanismos alternativos al mercado. Existe una libertad considerable para la creación de organizaciones y pocas restricciones respecto del ámbito y el alcance de las interacciones entre agentes que a ellas quedan sometidas. Cuantitativamente, la proporción de las relaciones que tienen lugar a través del mercado son reducidas: buena parte de las interacciones entre los agentes económicos tienen lugar en el seno de organizaciones públicas o privadas. Pero cualitativamente son muy importantes. Entre otras cosas, el nacimiento, crecimiento, reproducción y muerte de las empresas depende de su capacidad de sobrevivir en el mercado. El juicio último sobre la idoneidad de una estructura organizativa está en el mercado. La tasa de rotación de las empresas muestra que, en efecto, ante un mundo cambiante son pocas las empresas con capacidad de adaptación suficiente. El necesario ajuste se produce entonces por la

eliminación de las empresas ineficientes y por la creación de otras nuevas. Por construcción, las organizaciones públicas no están sometidas a esas presiones. Su existencia no está amenazada. La adaptación a un entorno cambiante tiene lugar a través de los cambios de gobierno, es decir, por modificaciones en la cúpula que –por voluntad expresa de los diseñadores de la organización– difícilmente pueden alterar el aparato burocrático.

Desprovisto de instrumentos automáticos de saneamiento y renovación, el sector público necesitará más que ninguna otra organización económica una reflexión expresa para adaptar su diseño al entorno económico en el que opera y una voluntad política decidida para ponerlo en práctica.

¿Cuál es el estado de la cuestión en el ámbito teórico? En las últimas décadas se ha realizado un considerable esfuerzo teórico por analizar los fallos del mercado. Conocemos mucho mejor las implicaciones del funcionamiento de los mercados incompletos. Las condiciones que garantizan el funcionamiento universal y correcto de los mercados se ven hoy mucho más restrictivas e irreales que hace unos años. Pero la realidad se ha movido a contracorriente del desarrollo teórico: el sistema socialista soviético se ha desmoronado con estrépito y en las últimas décadas los países occidentales han llevado a cabo una política decidida de privatizaciones. Los acontecimientos económicos recientes no hacen más que reafirmar la primacía de los mercados. En realidad, los mercados funcionan mucho mejor en la práctica que en la teoría. Y viceversa, el Gobierno funciona mucho peor en la práctica que en la teoría.

La razón de ello hay que buscarla en buena medida en la agenda de investigación de los economistas, que han dedicado mucho más tiempo a estudiar los fallos del mercado que a analizar los fallos del sector público. Durante la época en que un sector público creciente generaba empleo en abundancia y proporcionaba servicios públicos básicos a toda la población, la falta de análisis y teorías sobre la gestión pública revelaba la convicción de que era sencillo asig-

nar los recursos según las necesidades y que, por tanto, procedimientos muy simples y directos tendrían necesariamente un impacto progresista y suplantarían eficazmente la acción del mercado. Había mucha más preocupación por el control que por la gestión eficiente, como demuestran las técnicas presupuestarias utilizadas.

Los problemas que afectan al sector público tienen el mismo origen que los fallos de mercado: se atascan los mecanismos de transmisión de información y de compatibilización de incentivos. Las soluciones centralizadoras y ordenancistas crean estructuras jerárquicas en la que todo está preestablecido y se confía poco en la información privada o la capacidad de iniciativa de los agentes económicos. Se ha eliminado el mercado, y los mecanismos de coordinación alternativos se han articulado a espaldas de la lógica económica y siguiendo procedimientos más propios de un ejército que de una empresa. La consecuencia es el inmovilismo y la ineficiencia.

Pero la crisis actual no es tan sólo una crisis de credibilidad y eficiencia. Hay una crítica que va más allá del puro economicismo y se refiere a aspectos más fundamentales. El Estado-providencia o Estado del bienestar ha sido desde sus inicios un Estado que acepta responsabilidad por las condiciones de vida morales y económicas de los individuos. Si aceptamos este principio paternalista –que de hecho es el que de modo más razonable da cuenta de la evolución real del papel del Estado en la economía– podríamos definir los objetivos sociales del Estado-providencia como garantizar, en la medida de lo posible, a todo individuo las condiciones materiales que le permitan contribuir creativamente a la obtención del producto social, participar razonablemente del mismo y ejercer las libertades personales. No muy distinto de lo que un buen padre desearía para sus hijos: garantizar la salud y una buena educación para que puedan ganarse la vida como adultos de modo libre, independiente, responsable y creativo. Y en caso de que ocurra alguna desgracia, una garantía de apoyo. El paternalismo bien entendido sólo incide en la fase inicial, en la garantía de las

condiciones mínimas –como la salud y la educación– para saltar a la palestra de la vida y para sobrevivir con éxito en un mundo en el que el ejercicio de la libertad individual de modo creativo y responsable es fundamental. Difícilmente se aceptaría como apropiada la actitud del padre que tiene como objetivo perpetuar la dependencia económica de los hijos a base de garantizarles la subsistencia económica y la igualdad: estaría dañando seriamente su potencial como ser humano.

¿Hemos reflexionado bastante sobre el estilo de individuo que puede llegar a generar un Estado del bienestar generalizado? En el lado productivo, un sector público inmenso cada vez más burocratizado que estimula la proliferación de individuos irresponsables, sin capacidad de iniciativa e imposibilitados por la propia organización de ejercer su capacidad creativa. En el lado del consumo, el ciudadano medio es cada vez más pequeño, dependiente, menesteroso e irresponsable. Nadie tiene la menor consciencia de los costes de oportunidad y las demandas que se hacen al Estado-providencia son cada vez más desmesuradas. La inclinación al aprendizaje, la innovación, la asunción de riesgos y las actividades creativas se difuminan progresivamente. Los esfuerzos de los ciudadanos se desvían gradualmente del sistema productivo para explotar el sistema público de protección.

Ante este estado de cosas, no es de extrañar que de todos los rincones hayan surgido voces urgiendo la reducción del Estado. No es sólo la eficiencia del Gobierno lo que se pone en tela de juicio, sino la naturaleza misma de una sociedad que fomenta el parasitismo y el inmovilismo. A los entusiastas del Estado del bienestar que articulan su defensa argumentando contra el mercado y promoviendo la centralización y la sobreprotección habrá que decirles que eso es lo peor que pueden hacer en favor de una sociedad firmemente anclada en los principios que fundamentan el Estado del bienestar. Hay que luchar contra los que defienden al sector público descalificando la eficiencia como objetivo social y reduciendo artificialmente el problema del pa-

pel del Estado a unas dimensiones éticas como un conflicto entre equidad y eficiencia. Una defensa apropiada de los objetivos del Estado del bienestar requiere oponerse radical y frontalmente a la incesante ampliación de las competencias de las Administraciones públicas que propugnan este tipo de entusiastas. La mejor defensa de los objetivos últimos del Estado del bienestar está en garantizar la eficiencia de los medios disponibles para alcanzarlos. Y ello, hoy más que nunca, significa inventarse nuevos medios y mecanismos. Ese es el reto que deben aceptar los economistas, la asignatura pendiente.

Es necesario conocer con detalle las limitaciones del Estado y los objetivos que se persiguen con su acción para determinar qué tipo de intervenciones pueden mejorar las cosas. El problema del papel del Estado en la economía es fundamentalmente una cuestión de diseño óptimo de una organización. Lo importante no es sólo el tamaño del sector público, o el alcance de sus competencias, sino el *estilo de su gestión.*

Este nuevo estilo de gestión debe estar basado en los principios de la lógica económica, teniendo en cuenta la especificidad del sector público, de un lado, y los problemas económicos que han resuelto correctamente las organizaciones que han sobrevivido la prueba del mercado, de otro.

El punto de partida es necesariamente un buen diagnóstico. Stiglitz[9] señala acertadamente que las partidas más importantes de los gastos públicos –la seguridad social, la asistencia sanitaria y la educación– son esencialmente bienes privados, [10] y que consecuentemente el papel de la teoría de los bienes públicos y de las externalidades –que tradicional-

---

[9] Véase J.E. Stiglitz, «On the Economic Role of the State», en J. E. Stiglitz et al, *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell 1989.

[10] No nos referimos aquí a la titularidad pública o privada de su propietario, sino al concepto teórico de bien privado, que se caracteriza por la rivalidad en el consumo y la posibilidad de exclusión.

mente han constituido el fundamento de la Economía Pública– es limitado. La justificación de la intervención del Estado en estos servicios hay que buscarla entre otras razones, como los bienes preferentes, la redistribución de la renta y los fallos de mercado por problemas de información asimétrica. Esta redefinición del papel del Estado y el nuevo estilo de su gestión debe basarse en varios principios.

En primer lugar, el sector público debe utilizar en su favor las fuerzas del mercado. El fomento de la competitividad en el sector privado (y no su neutralización) y su introducción selectiva en el sector público son las piedras angulares de los principios de procedimiento de un sector público cimentado sobre las bases de una economía de mercado. Tal como ha señalado Simon,[11] gran parte del comportamiento del sistema económico tiene lugar en el seno de las grandes empresas y no consiste en transacciones de mercado. Pero las señales generadas en el mercado son un punto de referencia muy importante en las organizaciones: los precios deben jugar un papel importante como señales informativas y como elementos de formación de incentivos. Las empresas, cualquiera que sea su organización interna, deben superar constantemente la prueba del mercado. El sector público no puede escapar totalmente a esta lógica si no quiere privarse de todos los instrumentos de adaptación y adquisición de información.

En segundo lugar, deben introducirse mecanismos coherentes de descentralización. La concepción del Gobierno como una unidad de decisión simple –tan típica en los modelos económicos usuales– debe dar paso a una visión mucho más rica y compleja del sector público como una organización económica sujeta a poderosos procesos de descentralización. Existe una descomposición evidente, por

---

[11] H. Simon, «Organizations and markets», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 2, Spring 1991, pp. 25-44.

arriba y por abajo, del gobierno tradicional: la constitución de niveles de Gobierno superiores, como la Unión Europea o la NAFTA, y el peso creciente que tienen los niveles de Gobierno inferiores, como las Comunidades Autónomas y los municipios, indican que el contexto apropiado de estudio es el de un sector público múltiple donde organizaciones diversas con objetivos parcialmente contrapuestos deben coordinarse por mecanismos distintos a los del mercado. Esta descentralización responde a la necesidad de proceder a una división clara de las responsabilidades. En muchos casos se llegará hasta el punto de delegar totalmente algunas decisiones a instituciones independientes del poder ejecutivo convenientemente protegidas de las interferencias políticas a corto plazo.[12]. Esta necesaria tendencia descentralizadora choca frontalmente con la concepción monista que se deriva de la mentalidad del control y plantea sobre unas nuevas bases la estructura organizativa del sector público.

La reforma de la Administración es sin duda una buena forma de modernizar la gestión pública y pasar de la mera administración burocrática a una organización articulada de acuerdo con los principios de la racionalidad económica donde la eficiencia y la flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante sean características esenciales. Pero además hay que replantear la posibilidad de diseñar mecanismos de financiación pública de servicios producidos por organizaciones públicas independientes o privadas en un contexto competitivo. Lo que importa no es tanto la titularidad pública o privada del productor de los servicios, como que su actividad tenga lugar en un contexto de pluralismo y competitividad.

Por último, los objetivos de equidad y solidaridad no deben limitarse a criterios cuantitativos sobre las asignaciones. Y menos aún garantizar distribuciones igualitarias de recursos

[12] Este es el caso, por ejemplo, de las propuestas en favor de la independencia del Banco de España, de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de Estadística o de la Agencia Tributaria.

con posterioridad al funcionamiento de los mecanismos económicos. El sesgo igualitarista destruye los incentivos, distorsiona los mecanismos de transmisión de información y genera individuos irresponsables.

Los economistas teóricos debemos apoyar con nuestro esfuerzo creativo las posibilidades de experimentación que una administración más flexible y plural nos pueda brindar. Estamos en la fase de diseño y no tenemos todavía un modelo de sector público que podamos razonablemente defender. Pero la crisis del Estado del bienestar no debe suponer un paso atrás en la búsqueda de una sociedad más próspera, responsable y solidaria y una vuelta a los viejos principios del *laissez-faire*. Se podrá discutir sobre el tamaño relativo del sector público o sobre el grado de intervención en la economía, pero el auténtico reto para el futuro lo constituye el diseño de una estructura organizativa apropiada. No se puede responder a las dos primeras cuestiones sin saber cómo se gestiona lo público. Afrontar este reto exige realismo económico, para evitar el delirio normativista que cree que para transformar la realidad basta con convertir los objetivos en leyes, imaginación creativa, para diseñar mecanismos económicos que permitan alcanzar los objetivos propuestos, voluntad política, para alterar el curso de las cosas y modificar o eliminar las estructuras anquilosadas, y determinación axiológica, para defender en todos los ámbitos la deseabilidad de un cierto tipo de sociedad. Y este tipo de sociedad no sólo se basa en una cierta distribución de los recursos –más o menos justa o eficiente– sino también en un cierto estilo de ciudadano.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya nace como iniciativa del Grupo BBV con el objetivo de ampliar su capacidad de respuesta a las demandas sociales y culturales de la sociedad contemporánea. Su actividad se orienta a promover espacios de reflexión y debate sobre los principales retos y problemas de nuestro tiempo.

Para hacer frente a los actuales desafíos y responder positivamente al horizonte de posibilidades se requieren altas dosis de creatividad y modelos imaginativos, suficientemente contrastados y construidos sobre la base de un amplio consenso.

En coherencia con estos planteamientos, la Fundación BBV organiza Encuentros Multidisciplinares y fomenta proyectos de Investigación. Cuenta con tres Centros Permanentes: Centro de Estudios sobre Economía Pública; Centro de Estudios Bancarios y Centro Ciencia, Tecnología y Sociedad. La Fundación actúa también en los entornos más significativos del mundo universitario, para lo cual dispone de la Cátedra Fundación BBV.

La Fundación BBV considera una obligación social la divulgación de los resultados obtenidos en todas sus actividades. Tarea que lleva a cabo a través de Documenta, que es su Centro de información y publicaciones.

¿Qué Sector Público necesitamos? ¿Cómo definir y medir los déficits públicos, y qué tratamientos darles? ¿Cómo articular la financiación de los distintos niveles del Estado? ¿Qué criterios seguir para financiar a los municipios, al sistema educativo o al sanitario? ¿Cuál es el futuro de las pensiones públicas en España? ¿Cómo ayuda la acumulación de capital público al aumento de bienestar y al crecimiento de la economía? ¿Qué papel les queda a las empresas públicas? ¿Cómo debe regular y estimular el Estado la actividad de distintos sectores -como la banca- o tipos de empresas -como las Pymes- ¿Cómo valorar los logros y los fracasos del Estado del Bienestar?.

Once destacados economistas españoles abordan estos y otros temas relacionados con el papel del Estado en la actividad económica y aportan elementos para darles respuesta, desde una doble perspectiva, teórica y aplicada, con referencia a la realidad de nuestro país.

FUNDACION BBV

Estado y Economía *Elementos para un debate*

FUNDACION BBV