

El papel del sector público en una economía moderna

Victorio Valle Sánchez

Resumen: En esta nota se ofrece una visión sucinta del papel desempeñado por el Estado a lo largo de la historia, para, a continuación, ofrecer elementos de reflexión con respecto a cinco debates abiertos referidos a su papel y funciones: su dimensión; las alternativas existentes para el ejercicio de su actividad; su estructura territorial en España; los sistemas de financiación y la compatibilidad de las funciones públicas.

Palabras clave: Sector público.

Códigos JEL: H10; H40; H50; H70.

Uno de los hechos más característicos de las sociedades modernas es que, junto a los miles de empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios que pueblan el panorama social, creadas por el hombre en su incesante afán por satisfacer sus necesidades, existen instituciones singulares que, aunque también prestan servicios a la sociedad, no se financian por el mecanismo habitual del cobro de un precio sino mayoritariamente por la vía de ingresos coactivos (tributos) y su prestación suele revestir además un ingrediente político-económico, como contribuir a la igualdad o estimular un crecimiento económico más intenso y estable.

Ese singular tejido institucional que conocemos como sector público está integrado por el Estado y sus organismos auxiliares, las comunidades autónomas, los entes locales, y la administración de la Seguridad Social, que agrupa una parte importante del denominado Estado del Bienestar (sanidad, pensiones, subsidio de paro, etc.).

En forma genérica y global, diríamos que la misión del sector público es elevar el bienestar de los ciudadanos en un contexto de libertad y democracia.

De hecho, la importancia cuantitativa de la economía del sector público es elevada. Es difícil encontrar países en los que esa actividad represente menos de la banda tónica del 35-50 por ciento del PIB en la que se sitúa la mayoría.

Sin embargo, los temas fundamentales de cómo allegar esos fondos y en qué utilizarlos, trascienden en buena medida el terreno económico, ya que es un campo de elección entre diferentes opciones que constituye un

ámbito de decisión política fuera del automatismo del mercado.

En nuestro entorno económico de países afincados en el sistema de economía de mercado, el papel que deba jugar el sector público deriva de los fallos del mercado en relación con los objetivos que la política económica genere. El sector público debe acudir a reforzar o incluso a sustituir al mercado cuando éste es incapaz o ineficaz para lograr tales finalidades. Es cierto que en este tema hay diferencias importantes entre los distintos países. Sin embargo, la doctrina señala tres grandes objetivos que se comparten por todas las sociedades modernas: lograr una prestación eficiente de los bienes y servicios que las personas necesitan para satisfacer sus necesidades (el «quantum» de la producción de bienes y servicios); contribuir a una distribución equitativa de la renta y de la riqueza (definir el criterio de «para quién» es el resultado de la producción); y colaborar al logro de una senda de crecimiento estable de la economía.

El protagonismo del sector público —e incluso de los instrumentos que debe utilizar— ha variado a lo largo de la historia pero hoy, especialmente tras los pioneros trabajos del Profesor Richard Musgrave, se acepta con generalidad la orientación múltiple de la actividad presupuestaria, que es la parcela instrumental más importante del sector público de cualquier país. Para los países integrados en la Unión Económica y Monetaria Europea, las variables presupuestarias, es decir, ingresos y gastos públicos, son de hecho el único campo instrumental disponible para la política económica interior, una vez que no se puede manipular el tipo de cambio y, por otra parte, existe una política monetaria común.

Adam Smith, a finales del siglo XVIII, reconocía ya en «La Riqueza de las Naciones», la necesidad de un sector

público que se encargara de prestar servicios tales como la defensa, el orden público, la justicia y las obras públicas de gran dimensión que el mercado no podía atender. Sin embargo, más allá de este «mal necesario», la preocupación de los economistas clásicos por el crecimiento económico les llevó a enunciar normas y principios de neutralidad, muchos de los cuales —como la clásica regla de oro del equilibrio presupuestario anual— han perdurado hasta nuestros días. En las propias estiraciones del clasicismo, ya a mediados del XIX, con autores como John Stuart Mill o Jeremías Bentham, surgiría la preocupación del reformismo social y las recomendaciones sobre la estructura impositiva más adecuada para contribuir a la igualdad. Una línea que retomaría y desarrollaría el socialismo de cátedra alemán con Adolph Wagner a la cabeza, al margen de las líneas de pensamiento marxista y su posterior revolución.

La aparición del Marginalismo y el Neoclasicismo aportarían una preocupación específica por utilizar eficientemente los recursos escasos de la sociedad. El Neoclasicismo británico hizo grandes aportaciones en el terreno del análisis de los efectos económicos de los gastos, y especialmente de los ingresos públicos. Por su parte, el Marginalismo continental estudió la naturaleza y características de los bienes y servicios públicos en cuya prestación falla el mercado y deben ser cubiertos por el sector público. Una línea de investigación que obligaba a plantearse cómo determinar el nivel necesario de bienes y servicios públicos, toda vez que su consumo conjunto hace difícil fijar con precisión la demanda de los mismos y la naturaleza de los impuestos con los que deban cubrirse sus costes.

Más adelante, en la primera mitad del pasado siglo, al hilo de la Gran Depresión, la economía keynesiana aportaría la preocupación por la estabilidad del crecimiento. Cómo crecer sin una inflación dañina y sin la existencia de niveles lacerantes de paro. La síntesis neoclásica, más allá de discusiones sobre el predominio de unas u otras escuelas de pensamiento, apunta hoy hacia una visión integrada del servicio del sector público a todos esos objetivos dispares, dentro de un marco de compatibilidad imprescindible que las decisiones políticas deben fijar.

Por tanto, y en resumen, el sector público debe proveer servicios esenciales para la sociedad como la defensa, el orden, o el cuidado del medio ambiente, para los que no existe demanda individual explícita y el mercado no los puede prestar. Pero también puede suministrar otros servicios como la educación, la sanidad, la justicia, las pensiones o la vivienda social, que, por ser un núcleo de externalidades, el mercado presta en forma insuficiente o

excesiva a la luz de los efectos externos positivos y negativos que producen y de su contraste con las valoraciones sociales.

Por otra parte, debe contribuir con los gastos sociales y los impuestos progresivos al ideal social de distribución de la renta y de la riqueza, sin dañar incentivos. Y debe generar un marco propicio al crecimiento estable, practicando intervenciones compensatorias cuando el mercado falla —es la situación actual— para generar un adecuado nivel de demanda agregada que contribuya a que el crecimiento efectivo de la economía se aproxime a su valor potencial, manteniendo el paro y la inflación en niveles razonables.

Para estas funciones, cuenta con un conjunto de posibles instrumentos entre los que cabe destacar:

1. La provisión directa de servicios públicos.
2. La regulación o establecimiento de un marco legal que afecta al comportamiento de los agentes económicos.
3. El sistema tributario.
4. Los subsidios e impuestos progresivos.
5. Los estabilizadores automáticos y actuaciones discrecionales de ingresos y gastos públicos para afectar a la coyuntura.
6. Las empresas públicas.





Esa trilogía funcional a la que conceptualmente responde la actuación económica del sector público (eficiencia, equidad, crecimiento estable), adquiere pesos distintos según la particular situación por la que atraviese el país que se considera. Así, con referencia a España y su actual momento económico, es claro que debería contribuir al crecimiento estable de una economía tan fuertemente deprimida (25 por ciento de tasa de paro) y con un nivel de endeudamiento total del orden de tres veces el valor del PIB, del que la mitad es endeudamiento exterior. Otra cosa es que ese papel del sector público se interprete de una u otra manera según la ideología político-económica que se profese. Así, una línea conservadora apuntaría a la prioridad de reducir el abultado déficit y endeudamiento públicos como medio de reducir los costes financieros, lo que en unión de otras reformas de estructura, debe conducir a una mayor competitividad de nuestra producción y a una salida de la crisis por la vía del aumento de la exportación. Sin embargo, la longitud temporal de ese proceso y el deterioro a corto plazo de la economía, apuntarían otra posibilidad, en una línea más de corte keynesiano, la de mantener una política activa de inversión pública, una reducción del desahorro público (que no es lo mismo que el déficit) y a obtener de la UEM mayores plazos para reducir déficit y deuda a la vez que mayores facilidades de financiación.

En el entorno del tema del sector público y sus funciones, existen en mi opinión cinco amplios debates abiertos que requieren una detenida meditación y avances ulteriores en el terreno de la economía positiva. Repasémoslos con brevedad:

1. La dimensión del Sector Público

Constituye éste uno de los temas más polémicos de la economía pública, lo que no es sorprendente dado el elevado nivel que, de hecho, la actividad pública ha alcanzado en el último medio siglo. En realidad la dimensión del sector público es un tema de elección social que, en democracia, depende de la voluntad de los electores que revalidan con su voto los diferentes programas políticos y del límite tolerable de los ingresos públicos necesarios para su financiación (especialmente la presión fiscal).

Dos riesgos básicos acechan a lo que cabría calificar como una dimensión razonable de la economía pública: el despilfarro y la presencia de comportamientos expansivos en la realización de las funciones públicas.

Contra el despilfarro solo cabe aplicar a cada proyecto de gasto público dosis crecientes de análisis económico que permita avanzar en la difícil valoración de la productividad de los recursos utilizados por el sector público, al margen del mercado, y mejorar la eficiencia productiva aplicando técnicas de análisis coste-beneficios o coste-eficacia. Siempre se contaría aquí con el tema insoluble de medir la producción pública, pero existen sistemas de aproximación más o menos complejos que están dando buenos resultados.

En cuanto a los comportamientos sociales expansivos de los actores del proceso de generación de la actividad pública: los ciudadanos en tanto que votantes y, como tales, demandantes de servicios y actividades públicas; los representantes políticos que ofrecen políticas públicas en un intento de atraer el voto ciudadano que les permita lograr el poder o mantenerse en él y, los funcionarios —burócratas— que son en última instancia los ejecutores de las políticas públicas, que tienen intereses propios y que en colaboración con los grupos de interés, tratan de beneficiarse de las actividades públicas, expandiendo innecesariamente su alcance y contenido. La búsqueda continua de formas de contrastación de la adecuación de los servicios a los deseos de los ciudadanos controlando los intereses espurios de políticos y burócratas, junto con los cambios organizativos que introdujeran en la burocracia piezas del comportamiento del mercado, son las vías de avance en este terreno.

2. ¿Producción o provisión?

Un segundo gran debate permanentemente abierto es si en el ejercicio de su actividad y, particularmente en la prestación de servicios públicos que el mercado no presta por su naturaleza de oferta conjunta e

inaplicabilidad del principio de exclusión, el sector público debe limitar su papel de proveer a la sociedad de tales servicios financiando a las empresas privadas para su producción o, por el contrario, debe asumir la propia actividad productiva de forma directa.

La experiencia acumulada a lo largo de la historia, parece estar a favor de la idea de que el sector público no es por lo general, buen empresario. En todo caso, en este debate mucho depende de la naturaleza del servicio. Está claro que hay actividades, como las relativas al material bélico, estratégico, la justicia o el mundo del aseguramiento frente a contingencias sociales, en que la presencia pública es, por definición, indispensable. En otros, como la sanidad y la educación, en principio no repugnan la idea de una producción privada—que de hecho, existe— con una provisión pública que haya llegar tales servicios a los destinatarios que socialmente se decida —no con estrictas normas de demanda de mercado— mediante la correspondiente financiación pública.

Ejemplos recientes en España, como la educación concertada o el anuncio de privatización de la gestión de hospitales públicos en la Comunidad Autónoma de Madrid, apuntan en este sentido en la convicción de que la gestión privada es más severa en la vigilancia del coste y más eficiente en la exigencia de responsabilidades.

El riesgo es la amenaza que algunos creen ver en la erosión de derechos que, a la larga, la gestión privada pueda potenciar. Una cosa es, por ejemplo, reducir los análisis clínicos o las resonancias magnéticas redundantes, derivadas de un criterio exagerado de control sanitario y otra distinta es que ese espíritu de ahorro ponga en riesgo el tratamiento adecuado de una enfermedad compleja, esgrimiendo motivaciones de coste.

3. Estructura territorial del Estado

Un tema especialmente debatido, en particular en España, es si una estructura territorial descentralizada es ventajosa respecto al Estado centralizado. No se debate obviamente el problema de la desconcentración administrativa, que es indispensable, sino la adopción descentralizada de decisiones. En principio, la Teoría de Descentralización Fiscal nos dice que la decisión descentralizada de servicios y actividades mejora en eficiencia en los de ámbito territorial marcadamente definido, por la mayor proximidad de las decisiones a los ciudadanos. Sin embargo, caben algunas precisiones en este terreno:

1. Las políticas de cobertura nacional como las de equidad y de estabilidad, tienen menos razones para ser descentralizadas. En algunos casos, su dimensión óptima es la supranacional.
2. La descentralización del gasto debe ir acompañada de una corresponsabilidad fiscal. Los políticos que rigen las unidades descentralizadas (autonomías) y los ciudadanos, deben ser plenamente conscientes de los costes fiscales de las decisiones que adoptan.
3. Los sistemas descentralizados deben definir con precisión el reparto de competencias para evitar duplicidades y solapamientos.
4. Todo sistema fiscalmente descentralizado debe definir un esquema consensuado de solidaridad entre las unidades territoriales de decisión.

Es importante que los defectos en la práctica de la descentralización y su utilización para amparar en forma solapada tendencias políticas soberanistas, no terminen transmitiendo la idea de que un sistema descentralizado sea intrínsecamente malo, cuando en realidad lo malo es, la mayoría de las veces, su puesta en funcionamiento.

4. ¿Cómo financiar al sector público?

Es obvio que el desarrollo de las amplias funciones aquí descrito como tareas básicas de un sector público moderno, requiere un sistema de financiación suficiente y flexible en el tiempo, pero además la forma que adopte esa financiación no es neutral para las propias funciones públicas, ya que puede influir sobre la eficiencia, la equidad y el crecimiento de la economía.

En economía —y la economía pública no es una excepción— nada es gratuito y por tanto conviene contar con sistemas estables de financiación que impidan caer más allá de lo conveniente, en ilusiones financieras que lleven a un endeudamiento inasumible, como el que hoy por desgracia muestran los países que han originado la crisis de la deuda soberana más importante de la historia.

Los temas de financiación están también sujetos a una amplia gama de decisión y elección política. Una apretada síntesis nos recordaría diez puntos clave sobre los que toda sociedad tiene que decidir:

1. ¿Financiar con impuestos —que es la forma típica— o con otros ingresos y tributos? Como, por ejemplo, precios, tasas, contribuciones, copagos, etc.

2. En el terreno impositivo ¿debe seguirse el principio del beneficio, gravando más a quienes más se benefician de los servicios públicos, o el principio de la capacidad de pago, que postula gravar más a quienes tienen una mejor situación económica?
3. ¿Qué índice de capacidad o que combinación de índices, deben tomarse: la renta, el gasto o el patrimonio? Si se sigue el criterio universal de la renta personal, ¿cómo debe definirse ésta?
4. ¿El sistema tributario debería ser proporcional o progresivo?
5. ¿Debe discriminarse la renta por su origen? Es decir, ¿deberían tratarse mejor las rentas del trabajo que las del capital?
6. ¿Debe diferenciarse el tratamiento fiscal por el destino de la renta? Es decir, ¿debe tratarse lo mismo el consumo que el ahorro?
7. ¿Debe existir un impuesto independiente sobre la renta de las sociedades? ¿No genera esto una sobreimposición?
8. ¿Cómo repartir las cuotas de la Seguridad Social entre empresarios, trabajadores y sector público?
9. ¿Cómo deben fijarse los criterios para una correcta financiación autonómica y local?
10. ¿Cómo combatir el fraude y como identificar las principales bolsas de fraude de la sociedad?

Amplitud de temas que tiene una respuesta también amplia y controvertida en la Economía Pública y en la praxis fiscal.

5. La compatibilidad entre las funciones públicas

Destaquemos finalmente que el variado papel que se atribuye al sector público en una economía moderna puede generar problemas de compatibilidad entre los propios objetivos, lo que en definitiva quiere decir que el avance en una determinada línea de actuación tiene como límite los efectos negativos en otro u otros distintos.

Normalmente, el papel del sector público como estimulador del crecimiento económico y su tarea de completar el resultado del mercado en el terreno de la eficiencia suelen ser no solo compatibles sino que se autorrefuerzan. Sin embargo, la misión de contribuir al logro de una más justa distribución de la riqueza y de la

renta puede originar conflictos con los otros objetivos. Así, por ejemplo, los impuestos que alteran menos el equilibrio eficiente del mercado son los impuestos de suma fija o los que recaen sobre bienes de primera necesidad, ya que presumiblemente no generan cambios en el comportamiento económico de los incididos, pero son intolerables desde el punto de vista de la equidad. En forma análoga, los impuestos progresivos o los subsidios de paro que tienen su fundamento en un juicio ampliamente compartido de justicia, pueden tener efectos negativos desde el punto de vista de los incentivos a la utilización de factores que repercuten negativamente sobre el crecimiento.

Es, por tanto, un terreno que hay que diseñar cuidadosamente, sin renuncias dolorosas y sin alegrías peligrosas, en unos objetivos en perjuicio de otros.

Como se ve, el sector público es una pieza indispensable de un sistema económico en el que actúa de forma interdependiente con la economía privada de mercado. Existen áreas de decisión que requieren reflexión en su diseño y conocimiento y moderación en su práctica, que para nada restan importancia a su papel social.

Con toda razón, un liberal como Luigi Einaudi pudo escribir hace más de setenta años *«¿Qué sería de los hombres si no existiese el Estado? Miserables salvajes errantes, sin defensa y sin orden, en lucha constante contra sí mismos»*.



