

2. INTRODUCCIÓN AL SECTOR PÚBLICO.

Bibliografía básica de referencia.

- Carlos Arias, Xosé: La formación de la Política Económica. Editorial Civitas, 1996.
- Diamond, Jared: Armas, gérmenes y acero. La sociedad humana y sus destinos. Editorial Debate, Madrid, 1998.
- Eggertsson, Tháinn: El comportamiento económico y las instituciones. Alianza Economía, Alianza Editorial, 1995.
- Fernández Ordóñez, Miguel: La competencia. Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- García Villarejo, Avelino y Salinas Sánchez, Javier: Manual de Hacienda Pública. General y de España. Editorial Tecnos, Barcelona, 1994.
- Kasper, Wolfgang y Streit, Manfred E.: Institutional Economics. Edward Elgar Publishing, Cornwall, 1998.
- Lasheras, Miguel Angel: La Regulación Económica de los Servicios Públicos. Editorial Ariel, Barcelona, 1999.
- Milgrom, Paul y Roberts, John: Economía, Organización y Gestión de la Empresa. Ariel Economía, Editorial Ariel, Barcelona, 1993.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.: Hacienda Pública. Teoría y Práctica. Apéndice. Hacienda Pública Aplicada: El caso de España. Editorial McGraw-Hill, 1992.
- North, Douglass C. y Thomas, Robert Paul: El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700). Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1978.
- North, Douglass C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
- Olson, Mancur: Power and Prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships. Basic Books, New York, 2000.
- Olson, Mancur y Kähkönen, Satu (editores): A Not-So-Dismal Science. A Broader View of Economies and Societies. Oxford University Press, New York, 2000.
- Pablos Escobar, Laura de y Valiño Castro, Aurelia: Economía del Gasto Público: Control y Evaluación. Cívitas Ediciones, S.L., Madrid, 2000.
- Pastor Prieto, Santos: Sistema Jurídico y Economía. Una Introducción al Análisis Económico del Derecho. Editorial Tecnos, Barcelona, 1989.
- Quirk, James P.: Microeconomía. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1979.
- Salinas Sánchez, Javier: Economía Política del Federalismo Fiscal Español. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- Soto, Hernando de: The Mystery of Capital. Why Capitalism triumphs in the west and fails everywhere else?. Bantam Press, 2000.
- Stiglitz, Joseph: La Economía del Sector Público, Antoni Bosch, Editor, Barcelona, 1988.
- Walters, Stephen J. K.: Enterprise, Government and the Public. McGraw-Hill, Inc., 1993

2.1. Concepto de Sector Público.

2.1.1. Enfoques teóricos sobre el origen del Estado.

Perseguimos fijar los modelos de referencia relativos a la naturaleza del Estado que establecen el marco conceptual en que vamos a situar el análisis de la actividad financiera del Estado. Hay que diferenciar este esfuerzo teórico del estudio histórico y antropológico del origen del Estado, de las condiciones que propician su nacimiento y de la evolución que tiene posteriormente. Los modelos básicos de referencia utilizados en el estudio de la actividad pública son esencialmente tres (García Villarejo y Salinas Sánchez, 1994, págs. 55-57):

- **El enfoque contractual puro:** el Estado surge a través del puro acuerdo voluntario entre los individuos, la cooperación se impone frente a la competencia como respuesta a ciertas necesidades que tienen una mejor solución mediante la acción colectiva. Precisamente, llamamos acción colectiva a la actividad que se deriva del acuerdo entre muchos individuos para alcanzar objetivos que a todos beneficia y para cuya consecución todos deben contribuir. El Estado surge entonces como la cúspide del proceso asociativo, la asociación de asociaciones. Es el tipo de Estado entronizado por la Revolución Francesa y cuyos fundamentos filosóficos e institucionales se perfilan en la obra de autores como Rousseau y Locke. La idea contractual del Estado es la que con más frecuencia subyace en muchos análisis de la economía pública.
- **El enfoque contractual mixto:** parte de la constatación de que hay una complementariedad entre el carácter voluntario y el elemento coercitivo del Estado. El elemento coercitivo de la actividad pública supone un mecanismo necesario de control de las actividades individuales para que éstas se ajusten al “contrato social” producto del acuerdo colectivo. Esto es, el Estado hace viable una acción colectiva que de otro modo difícilmente existiría. La justificación de este elemento coercitivo tiene que ver con la naturaleza de los bienes públicos que obliga a que la financiación de su producción se realice a través de medios con capacidad de recaudación coactiva (los impuestos). Los bienes públicos puros son no rivales y no excluyentes en el consumo, es decir, el consumo de una persona adicional no disminuye el consumo de las demás y, a su vez, resulta muy difícil limitar el consumo o hacer pagar por el mismo (ponerle precio). En este sentido, hay dos rasgos que distinguen al Estado de cualquier otro tipo de organización, la pertenencia universal de los individuos al mismo y el poder de coacción que puede ejercitar sobre ellos. Además, hay un factor explicativo adicional que justifica el monopolio de la violencia por parte del Estado, que es el hecho de que este monopolio presenta una serie de economías de escala que amplía la frontera de posibilidades de producción de la sociedad. Es más eficiente, más barato y eficaz, que el ejercicio de la violencia asociado a determinados bienes públicos (defensa exterior, seguridad ciudadana, administración general de la justicia, etc.) esté en las únicas manos del Estado que dispersa en la sociedad. Históricamente, han sido muy excepcionales los casos en los que las reglas públicas eran impuestas por medios

coercitivos privados, como ocurrió en la Commonwealth de Islandia entre los años 930 y 1262 (Eggertsson, Tháin, 1995). En todo caso, las luchas intestinas de la sociedad feudal islandesa, producto en buena medida de la escasez de recursos a que condujo el grave deterioro medioambiental de la isla como consecuencia de una colonización que seguía el modelo agropecuario continental, particularmente el escandinavo, condujo a que la isla retornara al ámbito de poder de la corona noruega (Diamond, Jared: *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York, Viking, 2005). Nuestra actitud ambivalente respecto al Estado es resultado de su naturaleza dual: es capaz de lo mejor (seguridad, educación, sanidad, etc.) y de lo peor (abuso de poder, belicismo, arbitrariedad, negación de los derechos individuales, etc.)

- **El enfoque coacción:** la coacción es el factor fundamental que sustenta y da origen al Estado. En su origen, es la idea del Estado Hobbesiano, la razón de Estado como instrumento necesario e imprescindible para contener la violencia innata de los seres humanos y su tendencia a anarquía. Modernamente, y bajo la óptica crítica del liberalismo extremo, corresponde a la idea del estado depredador, del Estado Leviatán de voracidad ilimitada que es pasto de los grupos de interés que utilizan el poder coercitivo público en su propio beneficio.

Históricamente, la aparición del Estado corresponde a la evolución de las instituciones que hacen posible la cooperación entre los individuos (el lenguaje, el dinero, las leyes, los derechos de propiedad, ...). La cooperación se va volviendo más compleja a la par que el desarrollo de las sociedades humanas, al fin y al cabo, la cooperación constituye una ventaja competitiva central de los humanos en la lucha por la supervivencia (Seabright, Paul: *The Company of Strangers. A Natural History of Economic Life*. Princeton University Press, 2004). Desde la perspectiva de los orígenes históricos del Estado podemos hablar de varias etapas en el proceso evolutivo que dio lugar a su nacimiento y de las condiciones específicas que propiciaron esta emergencia, aunque en ningún caso se puede hablar de un proceso lineal y mecánicamente determinado.

- Horda: decenas de miembros, estrecho parentesco, grupo igualitario, cazadores-recolectores, nómadas.
- Tribu: centenares de miembros, una aldea, inicios agrícola-ganaderos, igualitaria pero con la aparición de la figura del hombre-grande, clanes de parentesco.
- Jefatura: millares de individuos, una o más aldeas, centralización de decisiones, práctica estable de la agricultura y la ganadería, estratificación social.
- Estado: más de cincuenta mil individuos, muchas aldeas y ciudades, centralización de decisiones, agricultura y ganadería intensivas, estratificación social.

Por lo que se refiere a las condiciones que favorecen el nacimiento del Estado, hoy en día desde el punto de vista antropológico se opta por una visión sintética, dejando de lado las hipótesis más unilaterales como las teorías hidráulicas (los regadíos a gran escala como

origen del Estado) o las teorías demográficas (el tamaño y densidad regional de la población como factor decisivo):

Hay una triple y simultánea interacción que se intensifica cuando las poblaciones se hacen sedentarias y se organizan en torno a actividades agrícolas y ganaderas que elevan considerablemente la productividad del trabajo (aunque el proceso de sedentarización no siempre trae consigo una mejora nutricional y de salud debido a la reducción en la variedad de la dieta y a la emergencia de las enfermedades infecciosas como consecuencia del contacto con el ganado):

Δ producción de alimentos



Δ población



Δ complejidad social

Esta interacción posibilita la generación de excedentes productivos (producción más allá de la necesaria para mantener a quienes la producen) y de su utilización para hacer posible la especialización económica (mediante los intercambios comerciales), la estratificación social en jefes, burócratas, artesanos, soldados, etc, (en la que los impuestos juegan una función central), la disponibilidad de mano de obra para actividades públicas y el sedentarismo social imprescindible para que florezca la invención y el desarrollo tecnológicos.

El Estado emergente se ve, entonces, sometido a un proceso evolutivo con una vertiente externa y otra interna:

- Proceso evolutivo externo: la competencia con otras sociedades, cuyas principales manifestaciones son la fusión bajo amenaza de fuerza externa y la conquista de una sociedad por otra, a través de los diversos medios que marcan las diferencias competitivas entre ellas (la tecnología militar y civil, la organización política centralizada, los gérmenes, que propagan enfermedades, y la escritura, que lo hace con la información y el conocimiento).
- Proceso evolutivo interno: está determinado por la capacidad de supervivencia institucional frente a los factores de oposición interna (conflictos sociales, económicos y ambientales). Sobreviven los diseños y prácticas institucionales más resistentes.

(Diamon, Jared, 1988, págs. 303-336)

2.1.2. El método individualista de análisis económico del Estado.

La metodología individualista conlleva la aplicación de la hipótesis del “homo economicus” en la construcción de los modelos explicativos de los fenómenos económicos y sociales. Esta hipótesis supone que los sujetos se comportan siempre racionalmente adoptando aquellas decisiones que hacen máxima su utilidad o bienestar. En el ámbito de la economía pública ello significa que los individuos que intervienen en la actividad financiera de los grupos políticos (políticos, funcionarios, grupos de presión, votantes) no obedecen a otro objetivo que el de su propio interés y que podemos explicar el elemento de cooperación característico de la idea de Estado en términos de este supuesto.

Hay que observar que esta hipótesis no es una afirmación positiva, no queremos decir que todos los comportamientos individuales tienen necesariamente una explicación egoísta, sino que se trata de la hipótesis de comportamiento que es más plausible, más consistente y con mayor capacidad explicativa respecto a otras alternativas. Es decir, nos permite construir modelos económicos con mayor facilidad, coherencia lógica, lo que favorece su formalización, y que mejor se adaptan a la realidad observada.

La hipótesis del “homo economicus” es un supuesto sobre lo que preferimos, sobre nuestro conjunto de preferencias: preferimos aquello que maximiza nuestra utilidad individual. Es, en este sentido, una simplificación, un reduccionismo que proporciona un gran rendimiento analítico. Por tanto, ello no es propiamente el resultado de una investigación sobre la composición de nuestras preferencias y de cómo se han formado, puesto que corresponde a otras disciplinas como la psicología evolutiva y la sociobiología el ocuparse de este estudio. De hecho, muchos de los experimentos realizados en el ámbito de la economía experimental nos hablan de que las personas más que egoístas calculadores parecen ser cooperantes condicionales y penalizadores altruistas. Esto es, parece que tenemos una predisposición a la cooperación cuya duración e intensidad depende del nivel de reciprocidad que se obtenga de los demás y, asimismo, parecen existir reglas interiorizadas en individuos de cualquier cultura en cuanto a lo que se considera juego limpio en los intercambios, de modo que cuando se rompen dichas reglas estamos dispuestos a castigar las violaciones a pesar de que con ello no obtengamos ningún beneficio (Bowles, Samuel: *Microeconomics. Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton University Press, 2004).

El tratamiento que da la teoría económica a la hipótesis del “homo economicus” ha tendido hacia una mayor complejidad. Así tenemos que la utilidad cabe entenderla en dos sentidos. En un sentido restrictivo, vendría referida a su acepción más clásica y decimonónica, que tiene que ver con el grado de satisfacción que nos proporciona el uso de ciertos bienes materiales. En un sentido amplio, la utilidad, o su sinónimo equivalente el bienestar, dependería además de otro tipo de factores, como podrían ser los derechos que puede ejercitar el individuo, las oportunidades a que tiene acceso, las cuotas de poder que ostenta, el reconocimiento social que recibe, etc.

Asimismo, la utilidad la podemos medir de una forma cardinal, cuando entendemos que hay una unidad de medida que nos permite cuantificar con precisión nuestros niveles de utilidad, o bien, de forma ordinal, cuando orillamos los problemas metodológicos de la cuantificación cardinal limitándonos a una ordenación jerárquica de nuestras preferencias. La primera posibilita la aplicación de técnicas de análisis matemático o cálculo, mientras que la segunda está prácticamente limitada al análisis lógico (lexicográfico). De esto último

se deriva que modernamente hablemos en muchas ocasiones de preferencias en vez de utilidad cuando nuestro análisis se mueve en un contexto ordinal.

Nuestras preferencias son, pues, las elecciones posibles que nos proporcionan utilidad. Situándonos bajo la perspectiva de la utilidad en sentido amplio, las preferencias pueden ser hacia uno mismo (preferencias egoístas en sentido estricto), hacia los demás (preferencias altruistas o preferencias malévolas) y hacia los procesos (preferencias respecto a cómo queremos que se hagan las cosas y que se concretan en valores éticos, códigos de conducta, etc.).

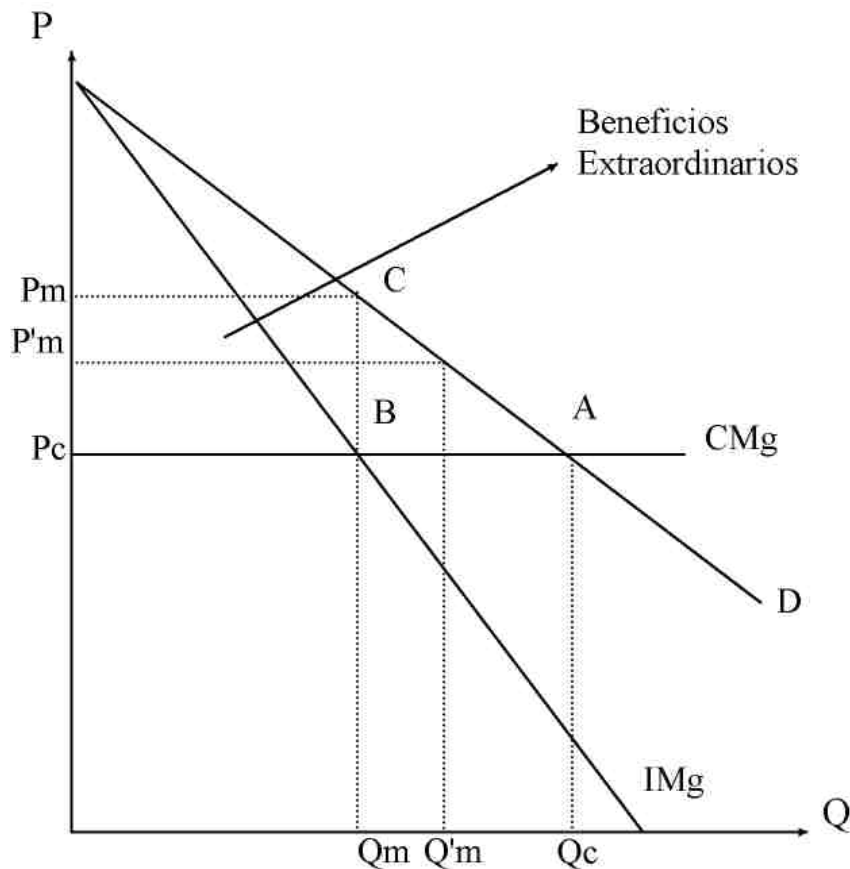
Por último, hay que tener presente que nuestras elecciones están limitadas por el nivel de información de que disponemos. En consecuencia, la racionalidad del “homo economicus” puede ser completa o limitada. En este último caso, no estaríamos escogiendo la opción óptima, a pesar de comportarnos racionalmente, ya que no conocemos todos los elementos de información necesarios, nuestro campo de decisión está restringido por la escasez de la información disponible, adoptaríamos decisiones racionales pero sólo con relación a la información que nos resulta disponible.

La aplicación de este supuesto al análisis económico del Estado tiene como consecuencias principales que:

- Entenderemos al Estado como un conjunto de normas e instituciones producto de la cooperación entre los individuos y mediante el cual éstos actúan de forma colectiva.
- El Estado surgirá, desde esta perspectiva, cuando los costes de mantenimiento de un pacto o contrato social sean inferiores a los beneficios que produce el mismo. Necesariamente, el Estado será producto del cálculo económico racional del “homo economicus”, cuando el balance que efectúen los individuos entre costes y beneficios en términos de utilidad sea favorable a los segundos.

2.1.3. Origen del Estado en términos de mercado oligopolista de oferta.

Supongamos un mercado oligopolista de oferta donde existe un acuerdo de colusión entre las pocas empresas que operan en el mismo: acuerdo para restringir la cantidad ofertada, de manera que se eleva el precio, que sería el mismo para todos, y se maximiza el beneficio extraordinario que conjuntamente obtendrían. La situación resultante sería similar a la de un mercado monopolista, sólo que en el caso de un oligopolio se alcanzaría por medio de una acción colectiva de las empresas implicadas y el beneficio extraordinario se repartiría entre ellas de acuerdo a las cuotas de producción acordadas para cada una.



La interpretación de la gráfica desde el punto de vista global de un mercado oligopolista de oferta tendría los siguientes puntos de referencia:

- **Punto A:** corresponde a los valores de cantidad producida (Q_c) y precio (P_c) que se darían si el mercado fuera perfectamente competitivo. La presión competitiva hace imposible los beneficios extraordinarios, el precio de venta del bien es, entonces, necesariamente igual a su coste marginal ($P=CMg$). Esta identidad define al punto A que viene dado por la intersección de la curva de demanda (D) (que establece la relación entre precios y cantidades) y la curva de coste marginal (CMg). El coste marginal es el coste de producir la última unidad ofertada, en dicho coste se incluye la remuneración de todos los factores que intervienen en la producción del bien, incluido el del capital, que estaría remunerado al precio normalizado que establece el equilibrio competitivo.
- **Punto B:** expresa una actuación en cooperación de las industrias implicadas, esta acción colectiva puede adquirir la forma de un cartel (acuerdo estable de reparto de cantidades de producción, zonas de venta o de fijación de precios de mercado, cuyo ejemplo más conocido es el del cartel de la OPEP). El punto B viene determinado por la igualdad entre el ingreso marginal (variación del ingreso total al producirse o venderse una unidad más) y el coste marginal ($IMg=CMg$), es decir, por la intersección entre la curva de IMg y la de CMg. Nos indica la cantidad (Q_m)

y el precio de venta de mercado (P_m) que hacen máximo los beneficios extraordinarios (área: P_m , P_c , C , B) para la circunstancia de un monopolio o de un oligopolio que actúa colectivamente.

- *En una situación de competencia la curva de ingreso marginal de las empresas se iguala a la curva de demanda, puesto que el precio les viene dado, no pueden influir en él. Sin embargo, en un situación de monopolio u oligopolio que actúe conjuntamente como monopolio, la curva de ingreso marginal difiere de la curva de demanda, está por debajo de ésta última, debido a que son los productores quienes deciden el precio o la cantidad producida, éstos tienen en cuenta el efecto de su nivel de producción sobre el precio de mercado (para vender una unidad más tienen que bajar el precio o, en otros términos, la penúltima unidad la podrían haber vendido a un precio superior, la antepenúltima a otro aún mayor y así sucesivamente, por eso, el ingreso medio es siempre mayor al ingreso marginal que proporciona la última unidad vendida). (Quirk, J., 1979)*

En competencia:

$$IT = pQ$$

$$IM = IT / Q = p$$

$$IMg = \Delta IT / \Delta Q = p \Delta Q / \Delta Q = p$$

$$\text{Luego, } IM = IMg$$

En monopolio:

$$IMg = \Delta IT / \Delta Q = (p \Delta Q + Q \Delta p) / \Delta Q$$

Ejemplo en monopolio:

$$Q_1 = 100$$

$$Q_2 = 101$$

$$p_1 = 5$$

$$p_2 = 4,98$$

$$IT_1 = p_1 \cdot Q_1 = 5 \cdot 100 = 500$$

$$IT_2 = p_2 \cdot Q_2 = 4,98 \cdot 101 = 502,98$$

$$IMg = \Delta IT / \Delta Q = 502,98 - 500 = 2,98 < p_2 = 4,98$$

$$IMg = (p_2 \Delta Q + Q_1 \Delta p) / \Delta Q = 4,98 - (5 - 4,98) \cdot 100 = 2,98 < p_2 = 4,98$$

- *Mientras que la empresa competitiva ignora los efectos de su nivel de producción sobre el precio (para ella $\Delta p = 0$), el monopolio los tiene que tener en cuenta para maximizar sus beneficios. Matemáticamente es fácil demostrar que para el monopolio la diferencia entre ingresos totales (IT) y*

costes totales (CT) se hace mayor en el momento en que el IMg se iguala al CMg . Este es el llamado punto de Cournot, quien fue el primer economista en poner esto en evidencia. Intuitivamente, si el $CMg < IMg$ entonces al monopolista le interesa aumentar su producción mientras el ingreso por vender una unidad más sea mayor al coste de producir una unidad más, en cambio, si $CMg > IMg$ le interesará reducir la producción hasta que las dos variables se igualen.

- Por consiguiente, en una situación de oligopolio de oferta con condiciones de facilidad para llegar a un acuerdo entre las empresas (bajos costes de transacción para el acuerdo porque se trata, por ejemplo, de un número muy pequeño de empresas), existe un poderoso incentivo para la colusión dada la posibilidad de obtener beneficios extraordinarios.

o ***Colusión: acuerdo entre empresas para fijar precios y condiciones comerciales, limitar la producción y la distribución, controlar el desarrollo tecnológico y de la inversión, repartirse el mercado, introducir mecanismos comerciales discriminatorios o, de forma general, para restringir la competencia en su propio beneficio***

- Asimismo, una vez alcanzado un acuerdo, hay un incentivo a romperlo, puesto que existe la posibilidad de que alguna de las empresas lo haga vendiendo a un precio inferior al acordado ($P'_m < P_m$) con lo que expulsaría a las otras del mercado. Luego, dentro de los costes de transacción las empresas habrán de considerar los costes de los mecanismos para garantizar el cumplimiento del acuerdo. Cuanto mayores son los costes de vigilancia y control, menores serán las posibilidades de que se forme el cartel.

Todo esto guarda un estrecho paralelismo con la génesis y problemática de la acción colectiva que representa el Estado desde la perspectiva contractual.

- **El punto A:** sería reflejo de una situación de no cooperación entre los ciudadanos. Cada uno va por su lado a lo suyo, la cooperación posible sólo surgiría de forma espontánea y no voluntaria, por lo cual será mínima y precaria. Habría un beneficio potencial que la sociedad no alcanzaría en este estado (hobbesiano) de anarquismo individualista.
- **El punto B:** indicaría los resultados de una cooperación entre los ciudadanos para una acción colectiva que beneficiaría a todos. La reducción de la producción necesaria para alcanzar los beneficios extraordinarios de carácter colectivo podría interpretarse como el sacrificio que los particulares han de hacer en su consumo de bienes privados para poder obtener una producción máxima deseable de bienes públicos.

2.1.4. Origen del Estado en términos de Teoría de Juegos: el Dilema del Prisionero.

La Teoría de Juegos es una herramienta de origen matemático que se aplica, sobre todo, en las ciencias que estudian el comportamiento desde un punto de vista social o biológico (Economía, Psicología, Biología, Política, etc.). La Teoría de Juegos se dedica al estudio de las decisiones sobre comportamientos que son interdependientes, es decir, de problemas donde el resultado final de una estrategia de comportamiento de un agente dependerá de lo que hagan los otros agentes que intervienen. Las estrategias de las empresas oligopolistas que acabamos de comentar pueden también estudiarse bajo el punto de vista de la Teoría de Juegos, lo mismo ocurre, con múltiples problemas de estrategia militar o diplomática, o en el campo de la biología evolutiva, con las estrategias adaptativas de los organismos en su lucha por la supervivencia.

El Dilema del Prisionero es uno de los más típicos problemas de juegos donde se sintetizan muchos de los dilemas de decisión que son comunes a problemas que se dan en campos de muy diversa naturaleza. En nuestro caso, nos interesa como explicación del nacimiento y naturaleza del Estado Contractual, pero igualmente resultaría útil a la hora de describir las ya aludidas estrategias colusivas en los mercados oligopolistas. En suma, este modelo específico de comportamientos interrelacionados es el más utilizado a la hora de analizar la emergencia y sostenibilidad en el tiempo de los comportamientos cooperativos y de la acción colectiva (Axelrod, Robert: La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos. Alianza Editorial, S.A., 1984). El Dilema del Prisionero lo podemos ejemplificar como sigue:

Dos individuos han sido capturados por la policía con material robado. Inicialmente, son colocados en celdas separadas de manera que no se pueden comunicar. El juez encargado del caso le propone a cada prisionero las siguientes alternativas:

- Si no confiesas y tu compañero tampoco lo hace, la condena sería de 3 años de cárcel (condena por posesión de bienes robados).
- Si confiesas y tu compañero también, la condena sería de 4 años (condena por robo atenuada por la cooperación voluntaria).
- Si no confiesas pero tu compañero sí lo hace, la condena sería de 12 años (condena por robo sin paliativos).
- Si confiesas pero tu compañero no lo hace, la condena sería de 2 años (condena por robo pero reducida por colaboración voluntaria de una de las partes).

Tenemos, por tanto, distintas opciones que conducen a diferentes resultados, según sea la combinación de estrategias que se deriva de las decisiones adoptadas individualmente por cada uno de los prisioneros. Los datos, en cuanto estrategias/resultados, que nos definen el problema los podemos sintetizar en una matriz de doble entrada del tipo siguiente:

En su forma genérica:

Prisionero 1 / Prisionero 2	Sí confiesa (S2)	No confiesa (N2)
Sí confiesa (S1)	S1, S2	S1, N2
No confiesa (N1)	N1, S2	N1, N2

Incorporando los resultados concretos posibles en años de condena para cada prisionero:

Prisionero 1 / Prisionero 2	Sí confiesa (S2)	No confiesa (N2)
Sí confiesa (S1)	4, 4	2, 12
No confiesa (N1)	12, 2	3, 3

Si a los prisioneros se les mantiene en estado de incomunicación, hay que preguntarse, en primer lugar, cuál es la mejor estrategia que puede seguir cualquiera de ellos.

- Según el principio de ir a lo seguro (Sure-thing Principle), esto es, el criterio elemental de prudencia y de minimizar los riesgos, los jugadores seguirían la hipótesis de comportamiento maxi-min (maximizar los mínimos). Esto significa que cada jugador adopta una postura pesimista al suponer que su contrario tendrá el comportamiento que le resulta más desfavorable y elige la alternativa que mejor se adapta a esta circunstancia, es decir, optaría por confesar. El resultado de la combinación de la misma estrategia por los dos prisioneros sería la de 4 años de condena para cada uno (4, 4). Esta situación se denomina equilibrio de Nash (un pionero en la aplicación de la Teoría de Juegos a la Economía) que se caracteriza porque no es el mejor resultado posible, no es el óptimo, desde la perspectiva de cada jugador independientemente, pero, por el contrario, sí es la única estrategia combinada donde cada jugador hace lo mejor dada la acción del otro.
- Si la situación en que se encuentran los prisioneros diera un vuelco y pudieran comunicarse antes de informar al juez sobre sus opciones respectivas, habría entonces un incentivo a la colusión, al acuerdo previo. Sería posible mejorar el resultado anterior si se ponen de acuerdo en no confesar, con lo cual el resultado sería de 3 años para cada uno (3, 3). Hay un beneficio potencial que se obtendría únicamente a través de la colaboración, en términos de economía pública hablaríamos de los beneficios asociados a la producción conjunta, o a la producción de bienes públicos que el mercado en su pura lógica individualista no produciría o lo haría de modo insuficiente.
- Pero simultáneamente al acuerdo hay un importante incentivo a romper la colaboración con posterioridad al mismo. Es posible salir todavía mejor parado si se confiesa en la seguridad de que el otro no lo va a hacer. El resultado sería de 2 años de condena y 12 años para el compañero que mantiene su palabra. De nuevo, surge la necesidad de algún mecanismo que garantice el cumplimiento del acuerdo para que esto no se produzca. De hecho, la dificultad para establecer tal mecanismo podría hacer inviable la colaboración si ello eleva excesivamente los costes de transacción. En el ámbito de la producción de bienes públicos hablaríamos de la

necesidad de un mecanismo que hiciera imposible la exclusión en el reparto de la carga financiera que conlleva el coste de esta producción (los impuestos).

Algunas **conclusiones** que podemos extraer desde la perspectiva de la acción colectiva que ejemplifica el Estado Contractual serían:

- El Dilema del Prisionero muestra la divergencia que puede producirse entre la racionalidad individual y la racionalidad colectiva. Es decir, decisiones que son racionales desde el punto de vista exclusivo de un individuo pueden ser inadecuadas desde el punto de vista varios individuos, o de una colectividad, donde las decisiones de cada participante afecta a los demás. En el caso de la acción pública, la cooperación generaría un beneficio que no existiría si ésta no tuviera lugar. Los bienes públicos puros (defensa exterior, seguridad ciudadana, administración de justicia) son los que mejor materializan esta realidad: su producción y consumo individual no es viable, el productor no está interesado en producirlos porque no puede recuperar sus costes en el mercado y el consumidor no está dispuesto a pagar por ellos porque puede consumirlos sin necesidad de hacerlo. Por dichos motivos, se hace necesario la instauración de mecanismos colectivos que obliguen a todos a participar en el esfuerzo de producirlos.
- La generalización del Dilema del Prisionero a más de dos participantes nos conduce a una buena descripción de la llamada Tragedia de los Comunes (Bienes Comunales), como es el caso de los pastos comunales para el ganado, los bancos pesqueros, los bosques, etc. En los bienes comunales la persecución exclusiva de los intereses particulares termina por traducirse en una pérdida para todos, concretada en situaciones de sobreexplotación o esquilación de los recursos. Tal y como solía decir el investigador del medio marino Jacques Cousteau, desde la perspectiva medioambiental el comportamiento al por menor, que puede ser muy razonable bajo la estricta óptica del disfrute individual, puede traer nefastas consecuencias cuando miramos el fenómeno al por mayor (el resultado agregado de las decisiones particulares es muy distinto al resultado que se ha obtenido de modo individual).

o Hemos estado hablando de distintos tipos de bienes, por ello procede efectuar una clarificación conceptual:

<u>Tipología de los Bienes</u>	<i>Rivalidad en el consumo</i>	<i>No rivalidad</i>
<i>Exclusión en el consumo</i>	<i>Bienes Privados (alimentos, ropa, ...)</i>	<i>Bienes de pago semiprivados (autopistas, museos, ...)</i>
<i>No exclusión</i>	<i>Bienes Comunales semipúblicos (pesquerías, bosques, playas,..)</i>	<i>Bienes Públicos (administración de justicia, defensa exterior,...)</i>

(Carlos Arias, Xosé, 1996)

- La rivalidad en el consumo se refiere a que el consumo de un individuo disminuye la cantidad disponible para el consumo de otro individuo. La exclusión en el consumo hace mención a la posibilidad de establecer mecanismos de limitación del consumo (precios, tasas, cartillas racionamiento, etc.)
- Es importante tener en cuenta el contraste de la situación económica que se refleja en el Dilema del Prisionero con el supuesto de comportamiento sobre el que se asienta el modelo de equilibrio general competitivo. La persecución del propio interés en un mercado competitivo necesariamente implica el supuesto de suma cero en un contexto de dos individuos, lo cual es una situación poco generalizable. Un juego es de suma cero cuando no existen incentivos (beneficios) a la cooperación, se trata de juegos no cooperativos donde cada jugador debe elegir en un contexto de completa incertidumbre sobre la elección que hará el otro. En un juego de suma cero las estrategias de los agentes son por completo opuestas a cualquier estrategia conjunta (o par estratégico).
- El Dilema del Prisionero provee en su desarrollo y aplicación un fuerte fundamento racional al Imperativo Categórico de Kant: actúa con los demás en la forma en que desearías en que los otros actuaran contigo. En juegos de suma positiva, es decir, situaciones donde existen incentivos a la cooperación, si no actúas de esta forma terminarías perjudicándote. Y esto es así porque la efectividad de una estrategia depende de cuantos otros la adopten, y del hecho de que una estrategia inicialmente exitosa, puede conducir al fracaso porque su éxito anima a los demás a seguirla. Por ello, cuando los juegos son repetitivos en el tiempo (las decisiones tienen que volverse a hacer porque el problema se plantea de nuevo) se genera un fundamento racional a cierto comportamiento ético, dado que los jugadores aprenden y adquieren experiencia de lo que hacen los otros y, en especial, de sus comportamientos oportunistas, y lo toman en consideración en sus decisiones futuras. En este sentido, la intervención pública aparecería como garantía del cumplimiento del acuerdo colectivo frente a los comportamientos oportunistas que tratan de sacar ventaja del mismo, asegura, por tanto, la aplicación inmediata del mencionado imperativo moral.
- La repetición en el tiempo de situaciones tipo Dilema del Prisionero ha podido ser una circunstancia que evolutivamente ayudara a consolidar la existencia de instituciones que propician la cooperación entre los individuos, y de las cuales el Estado puede considerarse su máxima expresión. Por otro lado, la existencia de un beneficio potencial derivado de la cooperación no garantiza por sí sola la emergencia de la acción colectiva o de la simple cooperación, ya que resulta imprescindible la existencia de instituciones que den credibilidad al cumplimiento de los acuerdos, que creen la confianza necesaria para hacerlos posibles.

(Rapoport, Anatol: "Prisoner's Dilemma". The New Palgrave, A Dictionary of Economics, Londres, 1994)

2.1.5. Criterios para delimitar el ámbito del Sector Público.

Hay varios criterios a tener en cuenta para delimitar la extensión del Sector Público:

- El punto de vista de las organizaciones e instituciones que integran el Sector Público. Estas vienen dadas, por lo general, por el ámbito institucional que cubren los presupuestos públicos. Las instituciones principales serían el Parlamento, el Gobierno, los Tribunales, los Entes y Organismos Autónomos y las Empresas Públicas.
- Otras perspectiva, que se yuxtapone a la anterior, consiste en definir los distintos niveles de descentralización territorial que tiene el Sector Público en su conjunto. En el caso español, estos planos corresponderían a las administraciones central, autonómica y local. Esta organización territorial del poder público guarda correspondencia con el reparto espacial de las competencias sobre los gastos y los ingresos públicos, reparto que no siempre resulta nítido y que motiva conflictos entre las distintas administraciones. La Comunidad Autónoma Canaria, por sus especiales peculiaridades geográficas y administrativas presenta una sensible problemática competencial al interior de la misma entre Gobierno Autónomo, Cabildos y Ayuntamientos, donde es habitual las duplicidades y conflictos competenciales.
 - *La Teoría del Federalismo Fiscal estudia la problemática de la distribución de la producción y la recaudación públicas entre los distintos ámbitos espaciales en que se organiza el poder público, evaluando su adecuación bajo los criterios de eficiencia y equidad (p.e.: pueden haber argumentos sólidos desde la eficiencia para defender una política exterior y de defensa común, o para hacerlo a favor de la producción local de bienes públicos cuyo ámbito de incidencia es también local y, en otro sentido, pueden haber valoraciones desde la equidad que cuestionen la cesión de capacidad normativa sobre el impuesto general de la renta, en razón de los agravios comparativos que puede esto provocar en el conjunto de la población). Asimismo, el Federalismo Fiscal presta especial atención a la pertinencia de las distintas formas de financiación de la descentralización pública y a los diseños alternativos para mejorarlas. Desde la perspectiva de la Elección Pública, el análisis del Federalismo Fiscal atendería no sólo a los problemas de asimilación y capacidad de gestión que plantean determinadas descentralizaciones, sino al hecho de la mayor o menor permeabilidad de los distintos niveles de organización territorial del Estado a la acción de los grupos de interés constituidos (p.e.: la incidencia del caciquismo localista).*
- Los casos más confusos en cuanto a su consideración o no como parte del Sector Público suelen darse entre las empresas públicas. Pueden existir una diversidad de situaciones entre las empresas con presencia estatal o pública: el Estado puede tener la totalidad (100%) o la mayoría del capital social (>50%), puede ser un socio minoritario (<50%) frente a un accionariado disperso y fragmentado, puede ser un

socio minoritario pero con derechos para ejercer un control privilegiado en ciertas ocasiones o ser, finalmente, un socio minoritario sin privilegios especiales. El criterio para considerar o no a dichas empresas como públicas suele remitirse al grado de control efectivo que ejerce el Sector Público sobre las decisiones de la empresa, cuando éste es decisivo la empresa se consideraría pública.

- *Las llamadas acciones de oro o golden-shares obligan a un régimen de autorización administrativa previa de determinadas decisiones societarias. En España estos derechos privilegiados se regularon por una ley del año 1995, que los establecía para las participaciones públicas en empresas que desarrollaban servicios considerados esenciales o públicos, de interés público o que disfrutaban de derechos especiales. La Unión Europea ha manifestado su oposición a la existencia de tales acciones de oro en tanto en cuanto considera que afectan negativamente a la competencia en los mercados. Hoy en día la citada ley de 1995 no está en vigor por contravenir las disposiciones comunitarias. A pesar de ello, subsiste en Europa la tendencia de los gobiernos nacionales a proteger por distintos medios a las empresas que consideran “campeones nacionales” debido a su peso estratégico en la economía.*
- Hay dos criterios adicionales para distinguir al Estado de las entidades privadas: el Estado posee derechos coercitivos de los que carecen las instituciones privadas (impuestos, derechos de expropiación, servicio militar obligatorio, etc.) y las personas responsables de dirigir las instituciones son normalmente elegidas o nombradas por otras personas elegidas a su vez por la ciudadanía a través de un proceso electoral.
 - *Las formas de elección de los responsables de las organizaciones no son neutrales, comportan importantes consecuencias en las conductas de tales organizaciones. Esto se encuadra en la problemática de la relación de agencia que ya hemos comentado. No es casual que en nuestros días se haya vivido, sobre todo en los países anglosajones, un cierto debate sobre el sistema de cooptación empleado frecuentemente para elegir a los altos ejecutivos en las grandes empresas que cotizan en bolsa (los ejecutivos de otras empresas con presencia en el consejo de administración eligen a los ejecutivos de la empresa en cuestión) y el papel más activo que al respecto reclaman los denominados inversores institucionales (organizaciones de inversión colectiva como pueden ser las gestoras de fondos de pensiones) que canalizan buena parte de la inversión que se realiza hoy en día en los mercados de valores. En el Sector Público, donde es habitual la doble relación de agencia (votantes-representantes electos-directivos), no es lo mismo que los directivos de determinados organismos, que deben guardar para su eficacia cierto nivel de autonomía respecto al ejecutivo y demás órganos políticos, sean elegidos por el gobierno o que lo sean por el parlamento, se emplee para la elección una regla de decisión de mayoría simple o bien de mayoría absoluta, puesto que en el resultado final*

predominarán los criterios políticos de sesgo partidario o los criterios técnicos más imparciales, según se halla optado por una u otra cosa..

- Dado que los límites entre el ámbito público y el privado varían apreciablemente entre los países, oscila según las circunstancias históricas e institucionales de cada país, otra perspectiva de plantearnos la cuestión de los límites del Sector Público es hacerlo desde la óptica normativa: qué organizaciones, actividades y producciones deben estar en la esfera del Sector Público. Lo cual nos conduce al siguiente apartado del programa.

2.1.6. Las cuatro cuestiones fundamentales referidas a la Economía del Sector Público.

(Stiglitz, Joseph, 1993)

La Economía estudia el modo en que los agentes económicos eligen entre recursos que son escasos y admiten usos alternativos y la manera en que se organizan o administran tales decisiones para llevarlas a la práctica. Este enfoque nos conduce inevitablemente a plantearnos cuatro preguntas básicas sobre la economía, a la cuales deberemos más adelante intentar dar respuesta, en una primera aproximación, dentro del ámbito específico de la economía del sector público:

- Qué producir: decisiones de asignación.
- Cómo producirlo: decisiones de organización.
- Para quién: decisiones de distribución.
- Cómo adoptar éstas decisiones: decisiones sobre las reglas de elección.

La teoría económica proporciona dos grandes puntos de vista teóricos que intentan dar respuesta a estas preguntas: el macroeconómico y el microeconómico. La Macroeconomía analiza el comportamiento del sistema económico en su conjunto, por lo cual se centra en el estudio de las grandes variables agregadas de la economía, aquellas que resultan de la suma del comportamiento de los agentes individuales (Producto Nacional Bruto, Producto Interior Bruto, Renta Nacional, Ahorro, Inversión, Demanda Agregada, Inflación, niveles de empleo y paro, etc.). La Microeconomía, por el contrario, tiene por objeto el estudio del comportamiento de los agentes económicos en sus distintos mercados o escenarios de actuación. La Microeconomía, pues, atenderá al análisis del proceso de formación de precios, del comportamiento de las empresas, de los consumidores o del Estado en un determinado tipo de mercado. La Economía del Sector Público adopta ambos niveles de análisis económico según sean las características del problema tratado, por ejemplo, el estudio de las crisis económicas y las políticas públicas de estabilización, necesariamente, tendrá un enfoque macroeconómico, pero los modelos de comportamiento de los votantes, políticos y empleados públicos serán microeconómicos de forma obligada. Por lo general, en Economía Pública la perspectiva microeconómica será más frecuente que la macroeconómica.

¿Qué producir?

Desde el punto de vista de la Economía Pública se trataría de decidir la porción de la producción total que vamos a dedicar a los bienes públicos suministrados por el Estado (defensa, administración de justicia, educación, sanidad, pensiones, etc.) y la porción que se destinaría a los bienes privados suministrados por el mercado.

Las distintas alternativas que se plantean vienen expresadas de forma sintética por la denominada **“Curva de Posibilidades de Producción”**. El recurso de la teoría económica a las gráficas supone una forma de visualizar los problemas objeto de estudio, de manera que en pocos trazos se resume la complejidad que les caracteriza, posibilitándonos a la vez una discusión más rigurosa y sistemática. La Curva de Posibilidades de Producción representa las cantidades máximas de bienes públicos y privados que puede producir la sociedad. O, en otros términos, nos indica lo máximo que puede producir una sociedad de bienes privados para cada nivel posible de producción de bienes públicos. La curva se la denomina también frontera de posibilidades de producción porque refleja los puntos de eficiencia productiva de una economía, aquellos que hacen máxima la producción total de la misma.

Si tenemos en consideración los distintos factores que inciden en la capacidad de producción efectiva que tiene una sociedad, podemos diferenciar dos tipos de fronteras de posibilidades de producción a fin de resaltar la influencia global que tiene el Estado en el logro de un determinado nivel de producción. Cabe, entonces, hablar de **Frontera Técnica de Producción**, que sería indicativa del potencial o capacidad productiva de una sociedad a partir de la disponibilidad que tiene de recursos naturales, capital humano y capital productivo instalado. El crecimiento económico se explica fundamentalmente, aunque no en su totalidad, a partir de la disponibilidad de estos factores que tiene un país. Por ejemplo, las altas tasas de crecimiento de los países asiáticos en las últimas décadas, y desde finales de los años ochenta del siglo veinte, tienen una razón esencial de ser en la existencia previa de amplios recursos económicos disponibles que se han ido incorporando al proceso productivo.

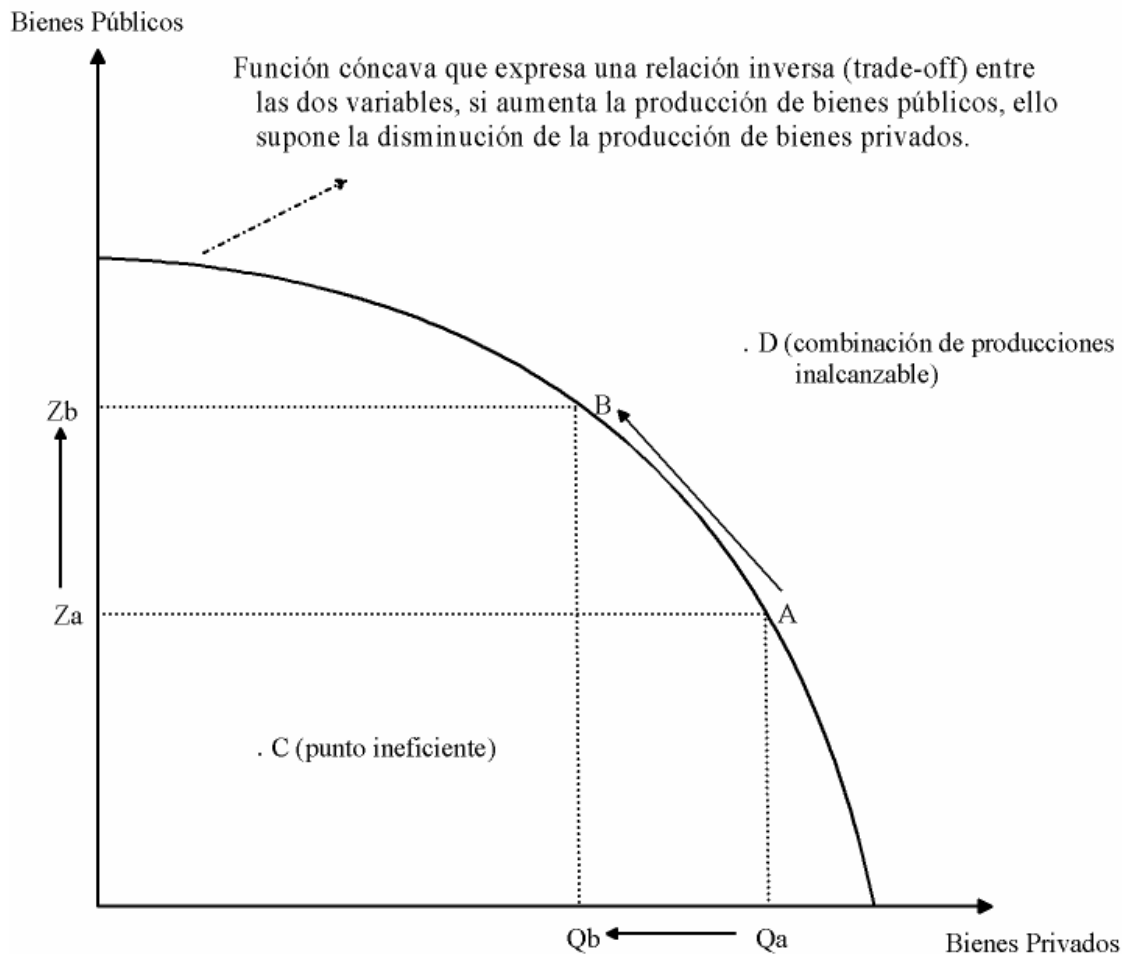
Y, de otra parte, tendríamos la **Frontera Estructural de Producción**, que sería expresión de la incidencia que tiene en la producción la estructura de derechos de propiedad que es sustentada por la acción del Estado. Cuando se habla en economía de **estructura de derechos de propiedad** hay que entenderla en su sentido más amplio, esto es, en el sentido del conjunto variado de actuaciones públicas que afectan a la definición e intercambio de los derechos de propiedad, y que pueden ir desde las puras disposiciones e instituciones legales para la formalización, registro y defensa de tales derechos, hasta la política fiscal de ingresos públicos o las políticas de regulación de la economía que afectan a los límites de tales derechos.

El **análisis histórico del desarrollo económico** ha constatado la estrecha vinculación entre crecimiento económico y estructura de los derechos de propiedad, de modo que países que fueron pioneros en la defensa de estos derechos introduciendo la separación entre los poderes del estado, limitando el poder discrecional del monarca, instituyendo un sistema judicial con cierto grado de independencia respecto al poder político, creando las

estructuras legales convenientes para la formalización e intercambio de dichos derechos, constituyeron también la avanzadilla en la revolución industrial y en el crecimiento económico del capitalismo. La revolución inglesa que encabezó Cromwell a mediados del siglo XVII suele considerarse un hito relevante en esta dirección, mientras que la prolongada vida de la monarquía absoluta en España sería un ejemplo de todo lo contrario.

En nuestros días, muchos analistas subrayan las dificultades institucionales para propiciar la expansión de los mercados que tienen muchos países en vías de desarrollo. Asimismo, se suele señalar las debilidades institucionales que obstaculizan la transición a la economía de mercado de algunos antiguos países comunistas. En todos estos países suelen proliferar la corrupción institucionalizada (grupos de interés que amparados por el Estado monopolizan los recursos públicos), la falta de independencia de los tribunales de justicia, la existencia de amplias cuotas de recursos naturales sujetos a relaciones informales de propiedad, etc. Casos ilustrativos a estos efectos los encontramos, también, en la evolución a lo largo del siglo veinte de las economías sudamericanas con mayor potencial de crecimiento, como es el caso de Argentina, que llegó a disfrutar de una renta per cápita durante los años cuarenta superior a la práctica totalidad de los países europeos. Por tanto, la acción del Estado sobre los derechos de propiedad puede por sí sola, y al margen de la disponibilidad de importantes recursos económicos, restringir o ampliar la frontera de posibilidades de producción de manera que se aleje o se acerque a sus posibilidades técnicas de producción. (Eggertson, Tháinn, 1995).

CURVA DE POSIBILIDADES DE PRODUCCIÓN



- **Eficacia, eficiencia y productividad.** *La eficacia es la capacidad para alcanzar unos objetivos determinados, hace referencia a la posibilidad de alcanzar una meta, la eficiencia, a diferencia de aquella, se refiere al camino utilizado para lograrlo. La eficiencia, entonces, es la capacidad para hacer el mejor uso de los recursos disponibles para alcanzar unos determinados objetivos, responde a la idea general de aprovechamiento. Podemos hablar de eficiencia global en relación a la economía en su conjunto, como puede ser el caso de la eficiencia reflejada en la curva de posibilidades de producción o en la frontera de posibilidades de utilidad, o hablar de eficiencia parcial en el ámbito más limitado de un mercado o de una unidad productiva. Asimismo, en economía se suele distinguir dos tipos de eficiencia a tenor de la naturaleza del objetivo que se pretende maximizar. Así tenemos, la eficiencia productiva o técnica que persigue maximizar la producción. Estaríamos en un óptimo de eficiencia técnica cuando no es posible aumentar la producción de un bien sin disminuir la de otro. La eficiencia asignativa o de Pareto, persigue la maximización del bienestar de los*

individuos. Estaremos en un óptimo asignativo o paretiano cuando no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin disminuir el de otro. Es importante resaltar la diferencia entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa, según la primera podríamos ser eficientes maximizando la producción de un bien que nadie quiere, mientras que la segunda estaría vinculada a la mayor satisfacción posible de las preferencias de los individuos. La productividad, por último, es la capacidad de producir por unidad empleada de un recurso determinado. En un análisis comparativo la productividad es un indicador del grado de eficiencia.

- *Ejemplo: una compañía aérea puede ser una empresa eficaz en cuanto que cubre con la periodicidad prevista todas las rutas que tiene establecidas. Pero puede ser ineficiente porque para hacerlo utiliza más recursos, lo hace a un coste más elevado, que cualquiera de las otras compañías aéreas rivales para llevar a cabo la misma finalidad. Esta situación se reflejaría en que algunas medidas de productividad, como las de número de horas de vuelo por empleado o número de pasajeros por empleado, resultarían con valores inferiores a las que obtendrían las empresas de la competencia. Si una empresa es menos competitiva que otras que operan en el mercado, ello significa que el valor económico creado por empleado es menor en ella que en el resto de las empresas. Los procesos de liberalización en el sector del transporte aéreo, especialmente en los años 80 en EEUU e Inglaterra, en la medida en que se tradujeron en un aumento de la competencia, al eliminarse muchos de los obstáculos institucionales a la misma, produjeron un aumento generalizado de la eficiencia de las compañías aéreas que sobrevivieron (abaratamiento del precio medio de los pasajes de avión) y la desaparición de aquellas otras que no supieron adaptarse al nuevo marco competitivo. De forma simultánea, esta situación demandó la necesidad de una presencia pública vigilante en cuanto a los procesos de concentración empresarial y en cuanto al cumplimiento de las regulaciones que atañen a la seguridad y otros aspectos del servicio aéreo. En Europa el proceso de liberalización en el sector aéreo chocó con la resistencia de las compañías de bandera nacionales que tradicionalmente monopolizaron buena parte del mercado de sus países de origen y, asimismo, el alto grado de saturación de la infraestructura aeroportuaria europea se constituyó en un obstáculo a la expansión competitiva de este mercado. Como se verá más adelante, hay también indicadores de productividad, eficacia y eficiencia aplicables a las actividades y servicios públicos, a pesar de que éstas no operan en condiciones de mercado.*

¿Cómo producir?

Una vez resuelta la cuestión de qué producir, estaría la decisión de cómo hacerlo, se trataría, en su planteamiento más básico, de decidir si es preferible que sea el propio Estado quien produzca directamente los bienes públicos, o si debe encargar por su cuenta dicha producción a empresas privadas, o cualquier combinación intermedia entre estas dos opciones. A estos efectos es, por tanto, esencial distinguir entre producción y provisión públicas. En la primera es el propio Estado quien organiza y gestiona la producción con sus propios medios. En la segunda, el Estado asume una responsabilidad política y financiera

en cuanto a la producción de tales bienes, pero puede canalizar la producción a través de medios privados.

El Sector Público, por ejemplo, tiene tres grandes vías para responder a la provisión pública de educación general básica: la escuela pública (organiza su propia red de titularidad pública), la concertación con centros privados (subvenciona a escuelas privadas a las que pueden optar libremente los ciudadanos) o el sistema de bono escolar (subvenciona a los ciudadanos para que elijan libremente el centro de enseñanza que consideran más conveniente para sus hijos). Cada una de estas opciones tiene sus pros y contras desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Algunos aplauden el bono escolar porque dicen crea una competencia sana entre centros educativos que favorece al ciudadano en términos de mejora de la calidad, y otros, en cambio, critican desde la equidad el sistema de bono escolar porque su eficacia depende de la distribución espacial de los centros de educación, por lo cual las familias de zonas más alejadas o marginales no tendrían las mismas posibilidades de elección que las familias ubicadas cerca de los centros urbanos o residenciales mejor dotados. Por un lado, el ciudadano podría premiar o castigar a través de su libre elección la labor de los centros educativos, por el otro, los centros de zonas pobres y alejadas competirían en inferiores condiciones porque desarrollarían su labor pedagógica en circunstancias más adversas. No obstante, cabe diseñar sistemas que introduzcan cierto grado de competencia y que, al mismo tiempo, ponderen y compensen las desigualdades espaciales y de entorno social. En otro sentido, hay quienes apuntan que las políticas conservadoras tienden a privilegiar a la concertación, con lo cual se disminuye en términos relativos el gasto en la escuela pública, favoreciendo así el deterioro de su calidad y su pérdida de prestigio respecto a los centros privados.

Una cuestión derivada de esta problemática es la de cómo la política gubernamental afecta a la forma en que producen las empresas privadas. Esto tiene que ver con el coste que supone para los particulares los impuestos y las políticas regulatorias del sector público. Este es el caso de la incidencia que tienen las cargas fiscales en el comportamiento del sector privado, la repercusión que en este mismo sentido tienen los requerimientos de tipo sanitario, de seguridad e higiene en el trabajo, de control antipolución y de impacto ambiental, etc. Ello puede tener facetas positivas, en línea con la corrección de determinados fallos de mercado, pero también pueden comportar costes excesivos que obstaculicen la creación de nuevas empresas o que dificulten el funcionamiento de las existentes.

¿Para quién producir?

El Sector Público está con su actividad económica influyendo de forma continuada en la distribución de la renta en la sociedad. La redistribución puede hacerla el Sector Público a través de sus ingresos, en la medida en que las cargas contributivas se reparten de modo desigual o discriminatorio entre los ciudadanos, y a través de los gastos públicos, en tanto en cuanto los beneficiarios de dicho gasto lo son en distinto grado o medida. Los mecanismos de redistribución comportan transferencias de renta de unos individuos a otros y, por tanto, suponen cambios en los derechos de consumir bienes que poseen los ciudadanos (afectan, por tanto, a los derechos de propiedad). Las políticas de redistribución plantean en último término cuestiones básicas en relación a nuestra idea de la equidad o

justicia social, las cuales muchas veces no están debidamente clarificadas. Así tenemos, que usualmente se vincula la equidad con la igualdad, pero si profundizamos en el asunto deberemos preguntarnos ¿igualdad de qué?, puesto que la igualdad cabe entenderla de muchos modos, algunos incompatibles entre sí, podemos hablar de igualdad de ingresos, de igualdad de oportunidades, de igualdad de derechos, de igualdad en cuanto a ciertos bienes primarios, etc. Por ejemplo, la igualdad en términos del derecho de cada uno a percibir el rendimiento del propio esfuerzo y mérito personal colisiona frontalmente con la igualdad en términos de ingresos, que requeriría que todos los individuos tuvieran los mismos ingresos. Por otro lado, bajo un determinado criterio de justicia, por ejemplo el de la igualdad de acceso a determinados bienes que se consideran básicos o fundamentales para todo individuo, puede llegarse a la conclusión que las políticas sociales que aplica el Estado no son justas, no favorecen de forma prioritaria a los más necesitados o en peor situación, a pesar de que se supone deberían ser los principales beneficiarios. Una de las principales razones que lo explicaría nos introduce en la siguiente gran cuestión y reside en las características de los procesos de decisión pública, donde los distintos grupos políticos negocian la consecución de rentas a través de las políticas públicas y los más necesitados, precisamente, no suelen constituir grupos de acción política con peso significativo en dicho proceso.

¿Cómo se adoptan las decisiones públicas?

Las decisiones políticas o colectivas son tremendamente complejas, puesto que siempre benefician a unos y perjudican a otros y porque casi nunca hay unidad de criterio ni entre los políticos, ni entre la opinión pública. Por eso, debemos centrar la mirada en los agentes que intervienen en el proceso político de toma de decisiones (políticos, funcionarios, grupos de presión y votantes), entre los cuales se generan unas relaciones de intercambio a las que hay que atender para comprender las decisiones públicas. En la configuración de estas decisiones tienen, además, mucha importancia los distintos diseños institucionales que encauzan el proceso político de intercambio. Las características de los sistemas electorales, la regulación de la acción popular a través de referendos, las reglas de decisión parlamentarias, las garantías de independencia y eficacia de los órganos constitucionales de control, las obligaciones en cuanto a la transparencia informativa de la gestión pública, etc., son todos aspectos institucionales que confieren un determinado sesgo en el modo en que finalmente se configura la actividad financiera del Estado.

2.2. Funciones y objetivos del Sector Público.

Desde el punto de vista de los objetivos que debe perseguir el Sector Público se distinguen las siguientes funciones y políticas fundamentales (Musgrave, R. A. Y Musgrave P. B., 1992, págs. 3-18):

- **La función asignativa**: pretende maximizar la eficiencia económica, esto es maximizar la riqueza, corrigiendo los fallos del mercado mediante dos tipos de políticas públicas, la provisión pública de determinados bienes públicos, entendidos en su acepción más amplia, y mediante la regulación de los mercados que presentan tales deficiencias. La primera supone la financiación o la producción directa por

parte del Sector Público de ciertos bienes y, la segunda, el establecimiento de normativas que determinen ciertas condiciones de funcionamiento del mercado, así como, la creación de organismos encargados de su aplicación y cumplimiento. Se trataría de intervenir en mercados que presentan fallos tales como:

- o Fuertes externalidades sociales de carácter positivo, como es la circunstancia de los servicios educativos y de la dotación de ciertas infraestructuras de comunicaciones.
 - o Características de bienes públicos, es decir, consumo no excluyente y no rival, como la seguridad ciudadana.
 - o Graves fallos en la información de mercado, como el caso de los servicios sanitarios y del seguro de desempleo donde existen grandes asimetrías de información entre la oferta y la demanda que limitan la oferta privada.
 - o Obstáculos importantes al normal funcionamiento de la competencia. El caso más extremo sería el del monopolio por razones de carácter técnico, el monopolio natural, donde, dado un nivel de desarrollo tecnológico, es más eficiente la existencia de un solo productor que de varios. Suele ser ésta la circunstancia de las redes de distinto tipo, de suministro de agua, electricidad, telefonía, etc.
- **Función distributiva**: persigue mejorar la equidad en la distribución de los recursos económicos. Sus principales instrumentos son la política de impuestos (impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio), la política de transferencias monetarias (subsidios y pensiones asistenciales) y la oferta de servicios colectivos (educación, sanidad, vivienda, etc.). Supone la aplicación de criterios de carácter discriminatorio entre los ciudadanos, atendiendo a determinados principios de justicia social, en el reparto de la carga impositiva o al momento de la distribución del gasto público.
- **Función de estabilización**: pretende atenuar el efecto negativo de los ciclos económicos sobre el nivel de empleo, el crecimiento económico y la estabilidad en los precios. Está constituida por las políticas macroeconómicas de las siguientes clases:
- o Política Fiscal: utiliza los niveles de ingresos y gastos públicos reflejados en los presupuestos públicos para operar sobre el ciclo económico, fundamentalmente, a través de su incidencia en la demanda agregada de la economía. Tomadas de forma aislada, las medidas de política presupuestaria de recortar los impuestos y aumentar las partidas de gasto, incrementarían la demanda agregada de la economía, por el contrario, crear nuevas figuras impositivas y eliminar partidas de gasto público, la disminuirían. La forma de financiar el gasto también tiene gran importancia desde esta perspectiva, el efecto a corto plazo sobre la demanda agregada, según los postulados de tipo keynesiano, sería mayor si aumentamos el gasto financiándolo con deuda pública que si lo hacemos con impuestos. Esto se debe a que la posesión de deuda pública tiene un efecto riqueza en los individuos que favorece el consumo en los individuos y, por tanto, la reactivación económica. El grado de apertura al exterior de las economías y las políticas

de austeridad en las cuentas públicas imponen limitaciones a la política fiscal que pueden aplicar los gobiernos. En determinadas condiciones, una política fiscal expansiva (elevado gasto y endeudamiento públicos) puede dispersarse hacia el exterior favoreciendo las importaciones en vez del crecimiento de la producción interna. Esta fue la situación, en cierta medida, del gobierno socialista francés de 1982 presidido por Mitterrand, que obligó después a un brusco cambio en la política económica. Los acuerdos supranacionales, como el de Maastrich de la Unión Europea, para favorecer la estabilidad y la convergencia macroeconómicas, significan restricciones a los márgenes de fluctuación de las políticas fiscales de los gobiernos.

- o Política Monetaria: opera sobre la cantidad de dinero de la economía y el tipo de interés. Afecta al crecimiento económico a través de la inversión, puesto que el nivel de inversión está en función del tipo de interés, que es expresión del coste del uso del capital. En las últimas décadas se ha producido un proceso de separación de las políticas monetarias del ámbito de decisión de los Gobiernos por medio del otorgamiento de un estatuto de autonomía a los Bancos Centrales. Dichos bancos han asumido las competencias monetarias con el objetivo de velar por la estabilidad monetaria de la economía de modo que ésta no se vea afectada por los cambios en las políticas gubernamentales. Se presupone que la estabilidad monetaria es un factor positivo para el funcionamiento de la economía que hay que preservar en todo momento.

A partir del año 2001, y con motivo de la disminución de las tasas de crecimiento económico de algunos de los principales países europeos (sobre todo, Alemania y Francia), se ha planteado en la Unión Europea un fuerte debate sobre los criterios que deben guiar la política fiscal y monetaria a escala europea: frente a los que propugnan utilizar una política fiscal expansiva para contrarrestar la atonía en el crecimiento y las desventajas competitivas de Europa mediante inversiones en ciencia, tecnología e infraestructuras, propugnando a dichos efectos flexibilizar el pacto de estabilidad presupuestaria, se erige la resistencia inicial a favorecer dichas políticas fiscales expansivas por parte de la Comisión Europea, de algunos gobiernos y del Banco Central Europeo, como consecuencia del temor al incremento y descontrol en los déficit públicos, después de las ganancias en cuanto a estabilidad monetaria y saneamiento de las finanzas públicas conseguidas por los acuerdos de austeridad; asimismo, algunos grupos políticos y gobiernos han postulado la reducción de los tipos de interés por parte del Banco Central Europeo como forma de estimular la economía y el crecimiento del empleo en una coyuntura adversa, a lo cual la dirección de este banco se viene oponiendo sistemáticamente por temor a los rebrotes inflacionarios y entendiendo que el mantenimiento de la estabilidad monetaria es más beneficiosa a medio y largo plazo que una estimulación inmediata de la creación de empleo que puede no ser sostenible en el tiempo.

- o Política comercial y de tipo de cambio: incide en la cantidad de bienes y servicios que un país exporta e importa a través de aranceles, subsidios y contingentes, así como, influyendo sobre el valor de la moneda nacional en su relación con el resto de monedas de otros países. Esto afecta de modo directo a la Balanza de Pagos de la economía. La política arancelaria y de ayudas a la exportación ha visto restringida su ámbito de aplicación a raíz de los procesos regionales de integración económica, como es el caso del proyecto europeo, y de los acuerdos internacionales que persiguen favorecer la libertad de comercio (Organización Mundial de Comercio). De otra parte, históricamente, las devaluaciones monetarias han jugado en España un importante papel como procedimiento para ajustar la economía española a los cambios fuertes en las condiciones de la economía internacional, puesto que era una forma inmediata de mejorar la competitividad internacional de la economía española (abaratando las exportaciones de mercancías y la venta de servicios como el turístico, y encareciendo las importaciones). Sin embargo, en la medida que el tipo de cambio está directamente ligado a la política monetaria a través del tipo de interés, hoy en día, la independencia de esta última respecto a los ejecutivos gubernamentales hace que la política cambiaria escape también de sus manos. En la Unión Europea este proceso se ha consolidado en un grado todavía mayor al acordarse una integración monetaria donde han terminado desapareciendo las monedas nacionales. El proceso de integración monetaria europea se inició con el Sistema Monetario Europeo, éste consistía en una cesta de monedas cuyos tipos de cambio oscilaban dentro de unos márgenes, posteriormente, los tipos de cambio entre estas monedas nacionales quedaron establecidos de manera fija e inamovible y, finalmente, las monedas nacionales desaparecieron y quedaron sustituidas por una nueva moneda supranacional, el euro.

- ***La Balanza de Pagos: registra las transacciones de un país con el exterior, así como, sus créditos y sus débitos. Está dividida en dos partes, la Balanza por Cuenta Corriente, que engloba al comercio exterior de mercancías, servicios, rentas y transferencias, y la Balanza de Capital que integra los flujos de capital, es decir, las inversiones y los créditos. En su conjunto, y por congruencia contable, la Balanza de Pagos debe equilibrar sus posibles desequilibrios parciales.***

- **Función de establecimiento del marco legal básico en que se desenvuelven las transacciones económicas**: crea las instituciones básicas que posibilitan el funcionamiento y la expansión de una economía de mercado y que consisten, en esencia, en el desarrollo de los mecanismos legales y administrativos que sustentan una estructura de derechos de propiedad. Tiene dos aspectos interrelacionados, la definición y defensa de los derechos de propiedad y la regulación de las condiciones de intercambio de los mismos, el derecho de contratos.

2.3. Instrumentos del Sector Público.

2.3.1. Sistema legal y actividad económica.

2.3.1.1. Niveles en que actúa el sistema legal desde la perspectiva económica.

(Stiglitz, Joseph, 1993)

(Walter, Stephen J.K., 1993, págs 10-16)

(Lasheras, Miguel Ángel, 1999, págs. 15-42)

(Fernández Ordóñez, Miguel, 2000, págs. 69-90)

(Segura, Julio: Mercados y regulación; Información Comercial Española. Revista de Economía, número 753, Noviembre 1993)

El sistema legal actúa, desde el punto de vista económico, en dos niveles:

- **Marco legal básico:** opera definiendo y defendiendo los derechos de propiedad, obligando al cumplimiento de los contratos e imponiendo restricciones sobre los mismos. Permite, por tanto, generar los incentivos necesarios para propiciar la acumulación de bienes y minimizar los costes de transacción en los intercambios económicos. Crea, en suma, la posibilidad de la emergencia de mercados complejos y desarrollados. La intervención pública en esta dirección tiene unos efectos amplios y beneficiosos sobre la economía, mientras que los costes necesarios para el funcionamiento de los organismos encargados de la vigilancia y cumplimiento de este marco son relativamente pequeños. El análisis económico estudia la relevancia del marco legal básico a partir, sobre todo, de dos teorías estrechamente vinculadas entre sí, la teoría económica de los derechos de propiedad y costes de transacción y la teoría económica de los contratos.
- **Regulación de la actividad económica:** supone la imposición de determinadas restricciones y condicionantes a la actividad económica privada con el fin de alcanzar ciertos objetivos sociales y económicos. Las restricciones operan sobre los precios, la producción, el consumo o la información en que se desenvuelve un mercado. Cuando el objetivo que se persigue es el de mejorar la eficiencia en el funcionamiento de un mercado, y las normativas inciden en los precios y en las decisiones de producción de las empresas, hablaremos de regulación económica en sentido estricto. Los grandes esferas de las regulaciones económicas son las que se refieren al sector del transporte, de las comunicaciones, de la banca y las finanzas, del comercio y de la energía. Las regulaciones de carácter social atienden a rectificar ciertas consecuencias del comportamiento de las empresas (o, incluso de los propios consumidores) que se consideran socialmente indeseables, consecuencias que se pueden dar incluso cuando los mercados son competitivos y en apariencia eficientes. Los objetivos que se persiguen son, pues, de carácter social, aunque muchas veces incluyen aspectos de eficiencia económica, y vienen referidos al medio ambiente, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, los

derechos civiles y las relaciones laborales y la protección al consumidor. Algunas regulaciones son producto de la actividad de búsqueda de rentas de ciertos grupos de presión, o están condicionadas por ellos. Estos grupos invierten recursos en una actividad de influencia sobre los decisores políticos con el fin de conseguir normativas favorables a sus intereses, las cuales les proporcionan beneficios que sin esa normativa protectora no obtendrían. En ocasiones, a este fenómeno se le denomina captura del regulador por el regulado, y se une a otros fallos en la regulación económica por parte del Sector Público que tienen que ver con deficiencias en la información y los incentivos y con intereses político-electorales en el corto plazo. El gasto que conllevan las labores de vigilancia y control que realizan las agencias públicas encargadas de las regulaciones públicas (por ejemplo: Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional del Sector Eléctrico y de la Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, etc.) resulta, asimismo, relativamente pequeño en relación a los efectos económicos de tales regulaciones.

2.3.1.2. Los sistemas de derechos de propiedad y el desarrollo económico.

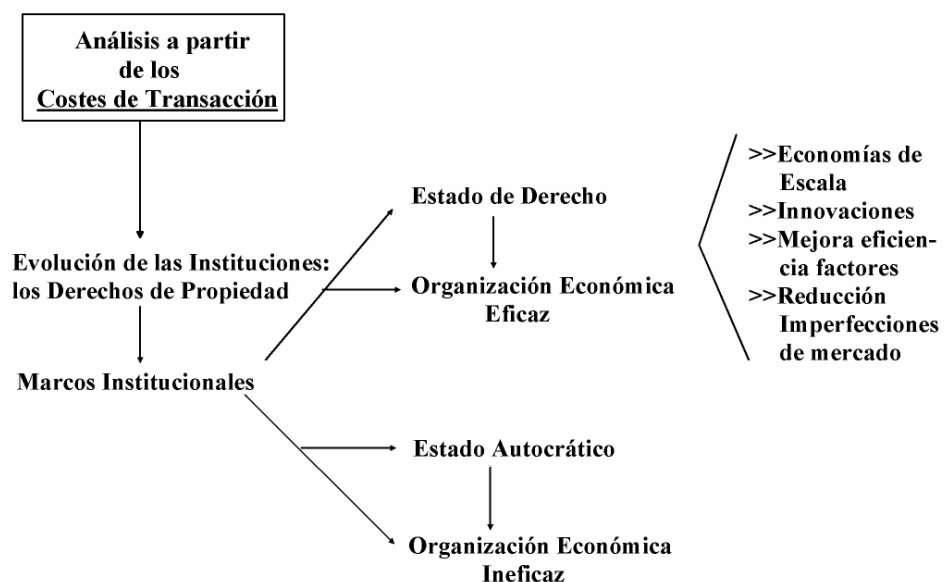
➤ La perspectiva histórica.

“El crecimiento económico acontece cuando la producción aumenta con mayor rapidez que la población. (...) el crecimiento económico tendrá lugar si los derechos de propiedad hacen que valga la pena emprender actividades socialmente productivas” (North, D.C. y Thomas, R.P., 1978, pág. 16). A Douglass C. North le concedieron el premio Nobel de Economía en el año 1993, que compartió con el también historiador económico Robert Fogel. Las investigaciones de North se han centrado en la historia del desarrollo de Europa y Estados Unidos donde destaca el papel de las instituciones en el crecimiento económico. Para analizar la evolución institucional, que sería fundamentalmente la de los sistemas legales y del derecho de propiedad, aplica a la historia la teoría de los costes de transacción, es decir, de cómo estos arreglos institucionales facilitan u obstaculizan las transacciones económicas. Para North “el desarrollo de un Estado de derecho con normas y procedimientos bien establecidos, sin arbitrariedad y con igualdad ante la ley, ha sido un elemento clave de desarrollo económico, y la historia de Europa lo demuestra” (Tortella, Gabriel: Descubrir un pasado inédito; El País 13/10/1993). El retraso en el crecimiento económico experimentado por algunos países europeos en relación a los más avanzados, entre ellos España, sería una consecuencia de las deficiencias en su evolución institucional que no permitieron dar lugar a una organización económica eficaz.

Determinados marcos institucionales “permiten a las unidades económicas implantar economías de escala (sociedades anónimas, corporaciones), estimular las innovaciones (premios, derechos de patente), mejorar la eficiencia de los factores de mercado (cercado, letras de cambio, abolición de la servidumbre) o reducir las imperfecciones del mercado (compañías de seguro). Tales marcos institucionales han permitido una mayor eficacia. En algunas ocasiones fueron creados sin ocasionar variaciones en los

derechos de propiedad, otras veces implicaron la creación de nuevos derechos. Unos fueron llevados a cabo por el gobierno, otros por organizaciones voluntarias” (North, D.C. y Thomas, R.P., 1978, págs. 12-13).

Un ejemplo relevante e ilustrativo de obstáculo institucional a la emergencia de formas organizativas más eficaces lo constituye la persistencia del sistema gremial del medievo en la producción artesanal. Esta institución con sus regulaciones restrictivas en cuanto a la introducción de nuevas técnicas, cambios en los precios, acceso al oficio, escala de la producción y, en general, respecto a la posibilidad de comportamiento competitivo entre los productores, eliminaba los incentivos básicos para la innovación y el dinamismo económicos.



- *Las instituciones constituyen un resultado de la evolución social que hace posible la cooperación entre los individuos y que otorga ventajas a los grupos sociales en la competencia por la supervivencia. Las instituciones son normas que regulan la interacción entre los individuos estableciendo restricciones a posibles comportamientos oportunistas y erráticos, de forma que hacen al comportamiento humano más predecible y facilitan así la división del trabajo y la creación de riqueza. Para ser efectivas las instituciones conllevan siempre algún tipo de sanción a la violación de las reglas. Las instituciones pueden ser internas y externas. Las instituciones internas derivan de la experiencia e incorporan soluciones que se han demostrado útiles en el pasado, es el caso de las costumbres, las normas éticas, las buenas maneras y las convenciones en el comercio. Su incumplimiento suele ser sancionado por la comunidad de una manera informal (por ejemplo, mediante el ostracismo, el rechazo social, la*

expulsión de la comunidad, etc.) Las instituciones externas, en cambio, son impuestas desde arriba, han sido diseñadas y establecidas por agentes autorizados por el proceso político. Van aparejadas con sanciones explícitas que son impuestas por medios formales (derecho procesal) y se hacen cumplir mediante el legítimo uso de la fuerza (policía). No hay que confundir las instituciones, que son básicamente normas formales e informales, y procedimientos para asegurar su cumplimiento, con las organizaciones que son combinaciones de recursos productivos razonablemente estables en el tiempo, que poseen un propósito determinado y que son coordinadas en alguna medida por algún tipo de orden jerárquico. Las organizaciones son, en consecuencia, tramados sociales donde tienen lugar la producción, el consumo, el aprendizaje, etc. Las organizaciones requieren de las instituciones para su materialización y viabilidad, de hecho, las organizaciones se constituyen sobre la base de relaciones contractuales de tipo formal e informal (Kasper, W. y Streit, M. E., 1998, págs.27-39).

➤ **La perspectiva de los problemas contemporáneos del desarrollo económico.**

(Soto, Hernando de: The Missing Ingredient. 150 Economist Years, The Economist)

(Soto, Hernando de, 2000)

(Olson, Mancur, 2000)

(Olson, Mancur y Kähkönen, Satu, 2000)

Muchos economistas actuales coinciden en diagnosticar que lo que necesitan los países en vías de desarrollo es más mercado y no lo contrario, o en otros términos, necesitan que sus mercados funcionen. Y que una de las razones básicas por lo que esto no ocurre es la de que no hay suficiente propiedad en los países en vías de desarrollo para apoyar la expansión de los mercados: el sistema legal no ha creado los derechos de propiedad necesarios, ni facilitado el intercambio voluntario de los mismos, de manera que puedan dar lugar a mercados maduros.

El intercambio en mercados complejos requiere que los derechos de propiedad estén formalizados, esto es, que sean instrumentos estandarizados de carácter universal que están registrados en un sistema central regido por normas legales. Esto proporciona a quienes los detentan una prueba indiscutible de propiedad y una protección frente a la incertidumbre y el fraude. Los derechos de propiedad formalizados posibilitan así su intercambio masivo y a bajo coste.

Los derechos de propiedad sobre la tierra representan una larga porción de la riqueza que tienen los individuos en los distintos países. La ausencia de títulos formales de propiedad sobre este recurso, como ocurre en muchos países en vías de desarrollo, significa que los principales bienes de la mayoría de la gente en esos países quedan fuera de la economía de mercado, lo que impide a los individuos, por ejemplo, el acceso a los circuitos de financiación bancaria, puesto que no pueden utilizar el valor de la tierra que trabajan como garantía para créditos financieros (en el supuesto de que exista un sistema bancario con un mínimo de desarrollo, cosa que no siempre ocurre en los países más pobres). Cuando los

individuos poseen títulos formalizados de propiedad saben que tienen el control legal de unos determinados activos y, por tanto, tienen incentivos para invertir en ellos su inteligencia y trabajo con el fin de mejorarlos. Sin la seguridad en la posesión los horizontes de planificación de los agentes económicos son más cortos y, simultáneamente, resultan más precarios sus incentivos para proteger la tierra, el agua o los bosques. No es casual que muchos de los movimientos revolucionarios en los países pobres hayan ganado adeptos entre la población campesina resolviendo disputas de lindes en la propiedad del suelo y ofreciendo protección frente a posibles expropiaciones.

En Europa, América del Norte y Japón la aparición de los derechos de propiedad formalizados tuvo lugar durante un largo período de tiempo en el que las costumbres y normas de los campesinos fueron paulatinamente absorbidas en las leyes formales, fue, por lo general, un lento proceso de presión de abajo hacia arriba. En un sentido inverso, la amplitud actual del fenómeno de la posesión informal de la tierra en los países en vías de desarrollo es un exponente de la incapacidad de los gobiernos para hacer coincidir la ley con la forma en que la gente vive y trabaja. Las leyes que podrían, en estas circunstancias de informalidad masiva, ayudar a la formalización resultan muy gravosas en términos políticos y jurídicos, porque deben incorporar requerimientos que no están relacionados con la certificación de la propiedad. Además, está el hecho de que la responsabilidad pública sobre la formalización de la propiedad suele estar dispersa entre una diversidad de departamentos gubernamentales. Por ello, una política pública que propicie la formalización necesitaría acudir a técnicas situadas fuera de las convenciones jurídicas, técnicas que impliquen a los ciudadanos a través de la participación, la responsabilidad, la transparencia y los usos y costumbres tradicionales.

➤ **La perspectiva de la democracia y el crecimiento económico.**

(The Economist: Democracy and Growth. Why voting is good for you. The Economist, 27/8/1994)

(Olson, Mancur, 2000)

(Olson, Mancur y Kähkönen, Satu, 2000)

A la luz de ciertas experiencias económicas en Asia (Singapur, Taiwán, Corea, Indonesia) algunos analistas han sostenido que la democracia puede minar el desarrollo económico y que la existencia de gobiernos fuertes o autoritarios puede resultar de gran ayuda al despegue del crecimiento económico. Sin embargo, esta opinión es difícil de sostener frente a un estudio pormenorizado de la evidencia histórica y contemporánea.

- La evidencia empírica de la distribución mundial de la riqueza. Prácticamente todos los países más ricos del mundo tienen democracias consolidadas, mientras que la mayoría de los países más pobres o bien carecen de regímenes democráticos o bien estos poseen graves insuficiencias democráticas.
- Las democracias han demostrado una mayor capacidad para llevar a cabo reformas en profundidad en las economías necesitadas de ello. Estas reformas consistieron básicamente en liberalizar el comercio y realizar

cambios drásticos en los impuestos y gastos públicos. De las trece grandes reformas llevadas a cabo entre 1979 y 1990, cuatro correspondieron a gobiernos autoritarios (Chile, Indonesia, Corea del Sur y México), seis a gobiernos claramente democráticos (Australia, Nueva Zelanda, Colombia, Polonia, Portugal y España) y las tres reformas restantes tuvieron resultados poco claros en un marco de fuerte inestabilidad política (Turquía, Brasil y Perú). Muchas de estas reformas, tanto las realizadas por gobiernos democráticos como por los de tipo dictatorial, se enfrentaron a problemas económicos heredados de gobiernos autoritarios anteriores (Chile, España, Polonia, etc.).

- O La correlación entre libertades democráticas y crecimiento. Estudios econométricos realizados en 90 países entre 1973-1990 (Surjit Bhala) hablan de una correlación positiva entre ambas variables. La libertad económica, medida a través de la extensión de las distorsiones de precios en los mercados, promueve el crecimiento. Pero, lo que es más interesante, las libertades civiles y políticas hacen lo mismo. Hasta tal medida que se deduce que, supuesto que el resto de cosas permanece igual, la mejora en un grado significativo de este tipo de libertades se traduce en un crecimiento anual per cápita adicional.
- O La correlación entre democracia y estabilidad en los derechos económicos individuales. A lo largo del tiempo la democracia consolida las libertades económicas, haciéndolas más estables y creíbles. La seguridad de la propiedad está, pues, más firmemente afianzada bajo la democracia que bajo un mandato autocrático. La democracia es superior económicamente en dos vías: la decisión sobre el establecimiento de impuestos es compartida por al menos una parte de la ciudadanía y el incentivo, en consecuencia, para recaudar tanto como sea posible, en línea con los objetivos que persigue el dictador, está aquí restringido por los propios procedimientos democráticos.
- O El crecimiento económico de Europa y sus anteriores colonias se encuentra íntimamente ligado al temprano desarrollo de la democracia en estos países. Después de la Revolución Gloriosa de 1688 los derechos de propiedad en Inglaterra fueron más seguros que anteriormente, con una monarquía de poder limitado y un sistema judicial independiente. La cronología histórica de forma esquemática fue la siguiente: la Revolución Inglesa liderada por Cromwell en 1642 derroca a Carlos I; la Restauración de 1660 coloca a Carlos II en el trono al que siguió Jaime II; en 1688 tiene lugar la Revolución Gloriosa, la cual deriva en 1689 en la Declaración de Derechos de este año durante el reinado de Guillermo III y María, en esta declaración se establecen claras limitaciones al poder de la monarquía y se inicia la consolidación de la soberanía parlamentaria. En sentido opuesto, existió una fuerte correlación entre el dominio absolutista y el estancamiento en las ciudades europeas durante siete siglos hasta 1800 (siglos XII al XVIII). Claro ejemplo de ello fue el caso español, el Reino de España declaró cinco bancarrotas (que conllevaban dejar de devolver los préstamos realizados al

erario público y el incremento de los impuestos) en setenta años, entre 1575 y 1647, lo cual supuso perniciosas consecuencias económicas. Las bancarrotas de Felipe II afectaron negativamente a muchos estamentos mercantiles y bancarios y arruinaron importantes zonas de crecimiento económico en Castilla, que vieron suprimidas sus posibilidades en cuanto a un futuro desarrollo industrial.

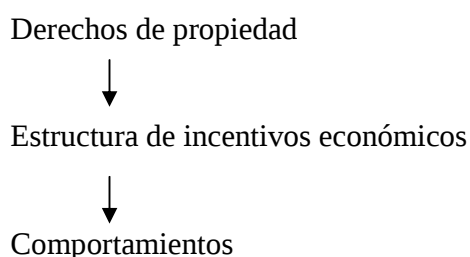
- o Por otro lado, históricamente existió dos tipos de estrategias de colonización en la era moderna, que han dado lugar a dos ritmos y formas distintas de desarrollo económico. La colonización de asentamiento (EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), que supuso la creación de instituciones más participativas y un reparto de la propiedad de la tierra más distribuido, y la colonización de carácter extractivo (América Central, Caribe, África ecuatorial), donde el asentamiento masivo de colonos fue secundario respecto a la explotación intensiva de ciertos recursos agrícolas o mineros y las instituciones democráticas han tenido una difícil penetración (limitaciones del derecho al voto y a la educación, predominio de la arbitrariedad frente a la igualdad ante la ley, etc.) (Acemoglu, Daron; Johnson, Simon y Robinson, James A., 2001: *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*. Working Paper 01-38, agosto 2001. Social Science Research Network Paper Collection).

2.3.1.3. La Teoría Económica de los Derechos de Propiedad.

(Pastor Prieto, Santos, 1989)

(Milgrom, Paul y Roberts, John, 1993)

La teoría económica de los derechos de propiedad afirma que existe una interconexión entre los sistemas de derechos de apropiación, los incentivos y el comportamiento económico y no económico.



Las diferentes formas de propiedad (titularidad y contenido o alcance del derecho) tienen distintas consecuencias porque generan diferentes incentivos que afectan a uno o varios de los siguientes extremos:

- o A los costes de transacción del intercambio. Por ejemplo, si los derechos están mal definidos aumenta la inseguridad e incertidumbre en el intercambio, lo cual obligará a reforzar las garantías que acompañan a la transacción.
- o A la eficiencia del intercambio. Lo cual se vincula estrechamente a la problemática de los costes de transacción. Un intercambio es eficiente cuando el valor resultante de la transacción se hace máximo o, de otro modo, cuando maximiza el valor total de las partes afectadas. La idea de la eficiencia en el intercambio surge de la aplicación del principio de maximización del valor al comportamiento de los agentes económicos, que supone que los individuos actúan sin tener en cuenta los efectos de riqueza (el nivel de riqueza que posee un agente no afecta a las decisiones que adopta, por lo que no hay diferencias a la hora de asumir riesgos en razón de la riqueza de cada uno) y que los resultados son independientes de los efectos distributivos de las transacciones (no se toma en consideración cómo se reparten los resultados entre los individuos). Es decir, el valor total de una transacción se maximizará cuando la valoración que hagan las partes intervinientes en la misma sea en su conjunto mayor que cualquier otra alternativa, independientemente de los efectos riqueza y distributivos. Mientras mejor sea la definición de los derechos de propiedad, menores serán los costes de transacción y mayor será la posibilidad de eficiencia en el intercambio. En competencia perfecta, donde los precios se igualan a los costes marginales y no hay, por tanto, beneficios extraordinarios en los intercambios derivados de imperfecciones de mercado, los costes de transacción serían necesariamente nulos y los intercambios eficientes. El caso español de la Mesta comportaba una mala definición de los derechos de propiedad con un alto coste de eficiencia, ya que suponía el derecho exclusivo de conducción de los rebaños de modo que se limitaba el derecho de propiedad sobre la tierra. Cuando la población aumentó, y con ella la demanda de productos agrícolas, este sistema restringía las posibilidades de crecimiento de la producción, conduciendo, por tanto, a un intercambio entre ganaderos y agricultores de una neta ineficiencia.
- o A la distribución de la renta, riqueza o poder, o a la asignación previa de titularidades (derechos). La ausencia o mala definición y defensa de los derechos de propiedad puede traer consigo la arbitrariedad en el reparto de la riqueza a través del uso coactivo del poder político o de la mera violencia.
- o A otros valores. Por ejemplo, a la capacidad de cohesión de la comunidad, a la realización de un peculiar sentido de la justicia, etc. La seguridad en cuanto a mis derechos de propiedad propicia mi respeto hacia los derechos de los demás y favorece la creación de instituciones que velen por la imparcialidad.

2.3.1.4. Costes de Transacción: concepto y clases.

Los costes de transacción son los costes del proceso mediante el cual se llevan a cabo las transacciones económicas, se realicen éstas en el mercado o en el seno de las organizaciones. Los costes de transacción son los costes de identificación, reunión,

negociación, producción del acuerdo, establecimiento de garantías de exigibilidad del mismo, así como, los derivados de situaciones de comportamiento estratégico y de viajero sin billete o polizón.

Por ejemplo, está ampliamente aceptada la afirmación de que Internet es un medio que permite una reducción significativa de los costes de transacción en los intercambios comerciales, los hace más fáciles, baratos, inmediatos y mejor informados, a pesar de ello, no elimina del todo los costes de transacción, puesto que subsisten problemas como los relacionados con la seguridad en los intercambios que obligan a instalar mecanismos para garantizarla, de modo que minoren los riesgos de fraude o de robo de datos y generen la confianza suficiente entre las partes. Los servicios públicos y otras transacciones administrativas están migrando también a este nuevo medio de comunicación electrónico, sus costes de transacción disminuyen entonces de forma notable (reducción de los tiempos de espera, mayor accesibilidad a la información personal, más transparencia informativa en los procesos administrativos, etc.), pero ello también conlleva costes de transacción que, aparte de las citadas cuestiones de seguridad en los intercambios de datos, pueden estar relacionados con el aprendizaje necesario para manejar de forma adecuada los nuevos medios digitales (navegación y gestión de operaciones por Internet, uso de los certificados de identificación digital, etc.).

- ***Habrà comportamiento estratégico cuando un agente elige una acción teniendo en cuenta la dependencia de los demás agentes hacia su comportamiento. El agente elegirá el curso de acción que más le favorece a tenor de la repercusión que su decisión tendrá en los demás. Por ejemplo: una empresa que fija el precio de sus productos tomando en consideración la posible entrada en el mercado de un competidor; un político que opta por apoyar una alternativa distinta a su preferida con la finalidad de obtener un resultado final más favorable (Harrington Jr., Joseph E.: Strategic behaviour and market structure; The New Palgrave, A Dictionary of Economics, Londres, 1994). Tendremos una situación de viajero sin billete o de polizón cuando los costes de información o de gestión son tales que hacen imposible excluir a los otros del beneficio del consumo de un bien o servicio que alguien ha proporcionado. La tecnología puede cambiar esta situación y hacer posible medir el uso y establecer la exclusión allí donde antes no era posible, con lo cual el problema desaparecería y se haría viable la producción privada de ese bien (Kasper, W. y Streit, M. E., 1998, pág. 116).***

El fin y la consecuencia de las organizaciones económicas consiste en reducir los costes de transacción. Llevar a cabo transacciones supone unos costos y estos costos de transacción dependen a su vez de la naturaleza de la transacción y de la forma como se organice. Además, tal y como sugiere el principio de eficiencia, la tendencia es adoptar el modo organizativo que más economice estos costos de transacción. Por tanto, las transacciones tienden a realizarse a través del mercado cuando hacerlo así es más eficiente y son llevadas al interior de una empresa u otro tipo de organización formal, cuando hacerlo así minimiza su coste de realización.

Lo dicho respecto a las organizaciones económicas resulta igualmente de aplicación a las organizaciones políticas, aunque en este caso con matices diferenciados. Las organizaciones políticas perseguirían disminuir los costes de transacción políticos, harían más fáciles los intercambios políticos en la medida, sobre todo, que otorgan mayor credibilidad a los acuerdos y decisiones políticas. Las instituciones políticas establecen las reglas básicas del juego político, y las organizaciones políticas son los agentes operadores que refuerzan y consolidan estas instituciones desde el punto de vista de la mayor eficiencia en los intercambios.

Los costos de transacción cabe entenderlos, pues, como los costos de hacer funcionar el sistema: los costos de coordinación y lo costos de motivación necesarios para lograrlo. Las distintas formas organizativas responderían a diferentes intentos de resolver el problema de minimizar los costes de transacción, los cuales se ligan a las necesidades de coordinación y motivación que tiene toda organización. Desde el punto de vista organizativo, “coordinar” significa alinear actividades y recursos para la consecución de un mismo fin, y “motivar” tiene que ver con incentivar o estimular a los individuos a que participen en ese esfuerzo colectivo.

- ***Una transacción es un intercambio regulado mediante contrato, de manera formal o informal, del derecho a utilizar bienes, servicios o activos entre agentes económicos distintos. Presupone la existencia de derechos de propiedad. El principio de eficiencia se refiere a la hipótesis de que si los individuos pueden negociar libremente, llegar a acuerdos y exigir su aplicación efectiva, sus decisiones de asignación y organización tenderán a ser eficientes, es decir, buscarán hacer máximo el valor creado con el menor coste posible. En la práctica, la aplicación del principio de eficiencia está condicionada por el entorno institucional (reglas del juego) en que se desenvuelven individuos y organizaciones.***
- **Los costos de coordinación.** Son también denominados costos de información, estos serían, esencialmente, los costos de identificación y contacto entre las partes que intervienen en una transacción. Dentro de la esfera del mercado surgen, por tanto, de la necesidad de determinar los precios y otros detalles de la transacción, de hacer que la existencia y la localización de compradores y vendedores potenciales sea recíprocamente conocida y de reunir a compradores y vendedores a negociar. Las Bolsas son consideradas mercados muy eficientes, sin embargo, para la fijación de los precios y la realización de las transacciones emplean grandes edificios, una potencia inmensa de comunicación y de cálculo y los talentos de miles de personas muy dotadas. Las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones poseen un gran potencial en cuanto a reducción de los costos de transacción. El NASDAQ (National Association Of Securities Dealers Automated Quotation System) fue en su día un sistema pionero de bolsa electrónica que simplificaba considerablemente la compraventa de valores cotizados mediante el acceso de la información bursátil a través de terminales y envío de las ordenes de operación por medio de las mismas, o bien por teléfono o teletipo. El comercio electrónico a través de la red Internet supone, en este mismo sentido, una gran vía de ganancias en eficiencia con un enorme potencial de ahorro de costes de

transacción: las posibilidades de eliminar intermediarios, de localizar la mejor oferta y de llevar a cabo el intercambio en las mejores condiciones de mercado se aplican a todas las modalidades posibles del comercio electrónico (comercio entre empresas, B2B, comercio entre empresas y consumidores, B2C, comercio entre consumidores, C2C, y comercio entre consumidores y empresas, C2B). Son, asimismo, costos de transacción los gastos que realizan las empresas en investigación de mercados (conocer su demanda potencial) o en comercialización (dar a conocer el producto al consumidor potencial y ponerlo a su alcance).

- Hay costos de transacción que se producen fuera del mercado y dentro de las organizaciones, son los costos de transacción que provoca la coordinación mediante jerarquías, sean éstas privadas o gubernamentales. Son los costos de transmitir la información dispersa en la organización para poder elaborar un plan de actuación eficiente, de explotar estos datos para obtener información relevante, de desarrollar el plan en detalle y de comunicar el plan para su ejecución.
- **Los costos de motivación.** Son los costes de negociación y de garantía asociados a una transacción. Los costes de negociación se derivan de situaciones de información incompleta y asimetría informativa. Las partes que intervienen en una transacción no tienen toda la información necesaria para determinar si los términos de un acuerdo son mutuamente aceptables y si esos términos serán efectivamente cumplidos. A un posible comprador de un coche usado le puede resultar difícil comprobar las afirmaciones sobre sus virtudes que realiza el vendedor; en unas elecciones democráticas un potencial votante a un político puede tener serias dudas en cuanto a que el político cumplirá con todas sus promesas electorales una vez resulte elegido; asimismo, a un jefe de un servicio administrativo le puede resultar difícil comprobar las razones que un inspector aduce para explicar el bajo número de actas con sanción levantadas. En tales circunstancias, transacciones mutuamente ventajosas pueden dejar de realizarse (no comprar un coche adecuado, no votar a un político honesto, no promocionar o premiar a un trabajador eficaz).
- Los costes de garantía derivan de situaciones de compromiso imperfecto: situaciones donde existe una ausencia de garantías para cumplir totalmente lo pactado, es decir, donde hay una incapacidad de las partes para comprometerse a cumplir las amenazas y promesas. El reconocimiento de que las amenazas y promesas pueden no cumplirse las priva de credibilidad. En el ámbito político, la falta de credibilidad de las promesas de los políticos proviene en gran medida de la debilidad de los mecanismos institucionales que garantizan las mismas, por ejemplo, cuando los mecanismos de controles y contrapesos democráticos no funcionan con eficacia. En la arena política suelen aparecer de vez en cuando y con cierta timidez propuestas de reforma institucional que pretenden afrontar el problema de la credibilidad política: listas electorales abiertas (se podrían escoger las personas a votar dentro de una lista de partido), potenciación de los mecanismos democráticos de deliberación y participación popular en los procesos de decisión política, aumento de los ámbitos de democracia directa (la decisión depende del voto ciudadano), jurados populares para el control del cumplimiento de las promesas políticas, etc. Los costes de garantías se intensifican también cuando existe la posibilidad de una relación unívoca de dependencia de una de las partes hacia la otra

como resultado de llevar a cabo la transacción. Por ejemplo, un productor industrial necesita un proveedor de componentes que tendría que realizar una inversión importante para cubrir sus necesidades específicas, el proveedor podría desistir de la transacción por miedo a que una vez realizada la inversión el productor no cumpla lo inicialmente pactado y le presione para que baje los precios o intente obtener otras ventajas.

➤ **Dimensiones de las transacciones.** Hay cinco atributos que juegan un importante papel en la transacción:

- o La especificidad de los activos. El grado de especificidad de las inversiones necesarias para llevar a cabo la transacción es un indicativo de su pérdida de valor cuando el activo resultante de la inversión se utiliza para otros fines distintos a los inicialmente previstos. Sería el caso antes aludido de la inversión en maquinaria para producir un determinado tipo de componente industrial que difícilmente tendría un demandante alternativo.
- o Frecuencia y duración. Se refieren a la frecuencia con la que tienen lugar transacciones similares y la duración o período de tiempo a lo largo del cual se desarrollan. Las transacciones repetitivas y de larga duración pueden someterse a procedimientos de rutinas de bajo coste. La larga duración posibilita recompensar a los partícipes leales y castigar a los desleales, por lo que se reduce la necesidad de mecanismos formales para garantizar los acuerdos. Remite a un típica situación de dilema del prisionero cuando existen juegos repetitivos.
- o Incertidumbre y complejidad. Cuando existe incertidumbre sobre las condiciones que prevalecerán al momento de la ejecución de un contrato y, además, su cumplimiento conlleva la realización de tareas complejas, puede hacerse imposible o antieconómico especificar todas las contingencias posibles en el contrato, a la vista de lo cual se optará por un contrato menos especificado que en un entorno más simple. En vez de definir las condiciones concretas que hay que cumplir se regularían las reglas de decisión a aplicar según las circunstancias: quién tiene el derecho a tomar determinadas decisiones y dentro de qué límites. Aquí, precisamente debido a su complejidad, podríamos encuadrar a los mandatos de representación política, se trata con claridad de contratos incompletos, ya que resultan muy difíciles de especificar en todos sus aspectos, debido a ello, es el marco institucional (constitución y leyes fundamentales) el que marca los límites dentro de los cuales puede actuar el político.
- o Dificultad de medir la actuación. En ocasiones puede ser difícil o costoso medir la actuación real de una de las partes. Un cliente que delega en su abogado la negociación de un contrato normalmente carecerá de la capacidad para evaluar si lo conseguido por éste ha sido el mejor acuerdo posible. Lo mismo cabría decir de un político o de un sindicalista a la hora de negociar en representación de un colectivo. Cuando no se puede medir con exactitud la prestación es difícil

establecer incentivos eficaces para asegurar el adecuado cumplimiento de la transacción. No resulta sencillo valorar la labor de un maestro dada la diversidad de factores (calidad pedagógica, recursos del centro, problemática social y familiar de los alumnos, etc.) que intervienen en el resultado de su actividad de enseñanza, lo cual obstaculiza que se articulen incentivos individuales que hagan mejorar la calidad de la enseñanza y afrontar con mayor eficacia el problema de fracaso escolar. Es evidente que si el resultado se puede medir con facilidad, la recompensa o precio que conforma el incentivo puede, en correspondencia, determinarse de manera relativamente fácil. No obstante, en los casos complejos el reto se plantea en el diseño de los indicadores de resultado adecuados, siempre será preferible disponer y acordar algunos indicadores, aunque fueran imperfectos, que desistir de cualquier tipo de medición de la actuación.

- o Relación con otras transacciones. Hay transacciones cuyo resultado depende de la realización de otras transacciones llevadas a cabo por otros agentes. En ocasiones hay una interdependencia entre las transacciones que requiere de algún tipo de mecanismo de coordinación central. La diferencia entre los anchos de la vía férrea española y la francesa planteó un problema de difícil solución. La industria informática, electrónica y de las telecomunicaciones se ve impelida a adoptar acuerdos sobre distintos tipos de estándares que hagan compatible el uso de ciertos aparatos, programas y componentes, o posible el mero intercambio electrónico de datos.

2.3.1.5. Los Derechos de Propiedad Eficientes: criterio y reglas.

De la teoría económica de los derechos de propiedad cabe extraer algunos criterios y reglas de carácter normativo con el fin de definir el papel económico de los derechos de propiedad:

➤ **Sobre la asignación de titularidades: ¿a quién debe otorgarse la titularidad y con qué alcance?.**

- o A esta cuestión da una primera respuesta el llamado **teorema de Coase** que puede enunciarse en los siguientes términos: si los derechos de propiedad están bien definidos, los costes de transacción son cero o pequeños y no hay efectos riqueza en las transacciones, no importa a quién asigne el sistema jurídico las titularidades de esos derechos porque el resultado eficiente se conseguirá en todo caso mediante el acuerdo voluntario. Es decir, en esas condiciones, los bienes irán a parar, mediante el intercambio voluntario, a manos de quien más los valore, aquel que quiera pagar más por ellos.
 - **Hay dos límites críticos al teorema de Coase.** *En primer lugar, si bien en términos de eficiencia en condiciones de costes nulos de transacción la asignación de titularidades realizada por el sistema jurídico resulta indiferente respecto al resultado final, no lo es*

desde la perspectiva distributiva, puesto que no son equivalentes las distintas distribuciones iniciales posibles de titularidades dado que acarrearán diferentes resultados en cuanto a distribución final de la riqueza entre la población. En segundo término, el teorema de Coase es aplicable exclusivamente allí donde se pueden dar los intercambios voluntarios en un entorno de bajos costes de transacción, pero con ello se está ignorando la capacidad coercitiva, la cual constituye una fuerza esencial en la configuración y en los resultados de muchas transacciones económicas. Las transacciones económicas con resultados ineficientes, que tanto abundan en la historia y en las sociedades contemporáneas (y que van, en el ámbito público, desde las guerras hasta la ineficacia y corrupción en las políticas gubernamentales), no se explican únicamente a partir de los elevados costos de transacción que dificultan el logro del mejor acuerdo, sino que en muchas ocasiones el uso del poder para hacer daño, para destruir patrimonios personales, causar pena y dolor, se constituye en un factor de negociación decisivo en el desarrollo de la transacción (Olson, Mancur, 2000, págs. 45-67).

- o Si el intercambio voluntario no es factible, entonces, la autoridad (el juzgador, la ley, lo poderes públicos, ...) debe proceder a hacer lo que el intercambio voluntario (mercado) habría hecho de haber sido posible: asignar la titularidad a quien más la valore a cambio del pago que hubiera acordado de haber sido posible aquel intercambio voluntario. Esto es lo que se denomina “réplica de mercado”, para la que hay que tener presente todas las ventajas e inconvenientes a fin de evitar situaciones ineficientes. Un ejemplo de ello pueden ser las subastas públicas del espectro radioeléctrico, que algunos gobiernos han llevado a cabo a la hora de asignar licencias de telefonía móvil a las compañías de telecomunicaciones.
- o Si la función de utilidad social es distinta a la función de utilidad privada, bien por disparidades en los beneficios o en los costes (los individuos no tienen en cuenta beneficios o costes que en cambio sí operan para el conjunto de la sociedad), el derecho de propiedad privada puede producir resultados ineficientes. Esta disparidad puede ser debida a los altos costes de definición de los derechos de propiedad privada (por ejemplo, los bienes de carácter comunal) o a la existencia de efectos externos (contaminación, destrucción de un recurso natural). En sentido inverso, la apropiación no privada de un bien de naturaleza privada daría lugar a un derroche de eficiencia.

➤ Características de un sistema de derechos de propiedad eficiente. Deben cumplir cuatro características:

- o Universalidad: todo recurso escaso debe ser objeto de titularidad por parte de alguien para evitar su uso excesivo.

- o **Exclusividad**: el sistema debe evitar que otros tengan el mismo derecho. Una titularidad común o compartida no comporta exclusividad.
- o **Carácter absoluto**: todo bien, todo posible derecho susceptible de apropiación, debe ser apropiado en su totalidad y en exclusividad.
- o **Transferibilidad**: el sistema debe facilitar la posible transmisión de los derechos desde quien los valore menos a quien los valore más, debe, por tanto, minimizar los costes de transacción.

2.3.1.6. **Funciones de los Contratos y del Derecho de Contratos.**

La función primordial y genérica del Derecho de Contratos consiste en proporcionar un conjunto de reglas –y de mecanismos que aseguren el cumplimiento de esas reglas- que aseguren que los individuos realizan sus deseos en lo concerniente a un contrato, garantizando el cumplimiento de lo acordado. En otros términos, el Derecho de Contratos debe hacer que los contratos puedan realizarse y garantizar su cumplimiento de un modo eficiente.

La intervención del sistema jurídico en el ámbito contractual es relativamente escasa cuando: a) las transacciones o intercambios son simultáneos, es decir, básicamente simples o instantáneos y b) cuando las partes son capaces de valorar en el momento de la transacción todas las ventajas e inconvenientes de la transacción.

La función genérica del Derecho de Contratos que se ha mencionado se concreta en dos **funciones más específicas**: de una parte, la de reducir los costes de transacción y suministrar certidumbre y, de otra, la de asegurar resultados eficientes, tanto en los cumplimientos como en los incumplimientos contractuales.

- **La función de reducir los costes de transacción y suministrar certidumbre.** Esta función se puede realizar de diversas maneras, por ejemplo, reduciendo las complicaciones y complejidades innecesarias, o bien suministrando reglas de aplicación cuando ocurran contingencias no previstas en el contrato. **Un contrato completo** es un contrato que prevé todas las contingencias posibles, que está plenamente especificado. Un contrato completo es un contrato eficiente porque regula todos los aspectos de la transacción a partir de los deseos o expectativas de las partes y lo hace maximizando el valor resultante. Sin embargo, por regla general, **los contratos no suelen ser completos**, excepto para transacciones sencillas y de poca duración, debido a los costes que vienen asociados a este empeño y que se derivan de las siguientes circunstancias:
 - o Los costes de **enumerar e incluir** todas las circunstancias futuras que pueden afectar al desarrollo del contrato.
 - o La dificultad de **verificar** el acaecimiento de algunas de esas contingencias.
 - o La capacidad que tendrían, en ocasiones, las partes para **renegociar** el contrato.

- Muchas contingencias tendrían un **carácter remoto** o de escaso valor.
- La imposibilidad de **previsión** de ciertas contingencias.
- La propia existencia del **Derecho de Contratos** hace innecesaria la presencia de cláusulas detalladas en muchos contratos.

- **La función de asegurar resultados eficientes tanto en los cumplimientos como en los incumplimientos contractuales.** Esta función consiste en asegurar que se cumple lo pactado o, en su defecto, garantizar que sólo se produzcan incumplimientos eficientes, esto es, incumplimientos que aumenten el bienestar de las partes, lo cual a menudo comporta que quien incumple el contrato indemnice a la otra parte. De hecho, la función económica del Derecho de Contratos será la de asegurar el cumplimiento o los incumplimientos contractuales dependiendo de qué sea lo más eficiente. **Hay ocasiones en que el incumplimiento es más eficiente**, por ejemplo, cuando existe una tercera parte interesada y dispuesta a pagar un precio mayor.

El incumplimiento contractual trae consigo la problemática de los remedios jurídicos a este tipo de situación, que se sintetiza en la valoración de las acciones de daños a aplicar. Las acciones de daños son de cuatro tipos básicos:

- **Acción de daños y perjuicios:** se compensa el daño emergente y el lucro cesante, es decir, se coloca a quien cumplió el contrato en la posición que disfrutaría si éste se hubiera llevado a buen término.
- **Acción de daños en sentido estricto:** comprende el daño emergente, al afectado se le sitúa en la posición que tenía antes de iniciar el contrato.
- **Acción restitutiva:** la indemnización sería igual al beneficio obtenido por quien incumplió.
- **Cláusula penal:** es una pena convencional que puede estar acordada previamente por las partes. En el derecho español debe guardar alguna correspondencia con los daños previsibles derivados del incumplimiento.

No existe un único nivel de daño resarcible que induzca el incumplimiento eficiente. Depende de lo que se considere prioritario en la transacción. Así tenemos, que si lo que se considera prioritario es el cumplimiento, lo más adecuado sería la acción de daños y perjuicios; si lo relevante son los gastos de inversión que conlleva el contrato, lo preferible sería la acción restitutiva; y si lo importante es el riesgo, por la aversión de las partes al mismo, la cláusula penal aparecería como el medio más idóneo para valorarlo. Un recurso complementario frecuente de análisis para valorar la acción de daños es **la réplica de contrato**: tomar en consideración lo que las partes habrían acordado de haber podido prever esta contingencia.

2.3.1.7. **Teoría Económica de los Contratos: contratos perfectos e imperfectos.**

Los presupuestos básicos de la Teoría Económica de los Contratos pueden resumirse en los siguientes:

- **Un contrato perfecto es un contrato completo** y debe ser cumplido con arreglo a sus propios términos, ya que prevé todo tipo de contingencias y su cumplimiento satisface la expectativas de las partes.
- **En mercados perfectamente competitivos** los contratos son perfectos, no hay fallos en la información, ni obstáculos a la competencia, ni otro tipo de fallos que impidan la realización de contratos completos.
- **Un contrato perfecto es eficiente**, esto es, maximiza el bienestar conjunto de las partes, de todas y cada una (eficiencia paretiana).

Para que un contrato sea perfecto se requiere el cumplimiento de una serie de condiciones relativas a la racionalidad de los individuos que contratan y al entorno en que se celebra el contrato.

- **En cuanto a la racionalidad de las partes** (desarrollo de la hipótesis del homo economicus en el ámbito contractual):
 - Supuesto de estabilidad y ordenación de las **preferencias**: las partes deben tener preferencias estables y jerarquizadas.
 - Supuesto de decisión bajo **restricciones**: las partes pueden conseguir algunos, pero no todos sus objetivos, éstos están afectados por el rasgo de la escasez.
 - Supuesto de **maximización**: las partes intentarán conseguir lo más que puedan en sus negociaciones y contrato.
- **En cuanto al entorno del contrato**:
 - Ausencia de **externalidades**: no deben existir efectos negativos sobre terceras partes. Los costes y beneficios de la transacción afectan únicamente a las partes que intervienen en la misma.
 - **Información** perfecta: hay plena información.
 - **Competencia**, libre entrada y salida: existen muchas alternativas como partes contratantes. No hay situaciones de obligada dependencia que propician la explotación o el abuso.
 - Ausencia de **costes de transacción**: no hay obstáculos a la negociación y contratación.
 - No hay **rendimientos crecientes**: no hay ventajas en la negociación derivadas de la escala o tamaño de la producción de algunas de las partes.

En un paralelismo con el estudio de los fallos en el funcionamiento de mercado a partir del modelo de equilibrio general de competencia perfecta, **el estudio de los contratos imperfectos** se realiza a partir de la teoría de los contratos perfectos, la cual establece los criterios normativos de referencia. Una vez detectada la imperfección contractual se reestructurarían sus términos de modo similar a como las partes hubiesen hecho en caso de que el contrato hubiera sido perfecto.

2.3.1.8. Concepto de Propiedad a la luz de la Teoría Económica de Contratos: Control Residual y Rendimientos Residuales.

En términos generales, **el derecho de propiedad sobre un activo** trae consigo el derecho a utilizarlo, el derecho a disponer de sus rendimientos y el derecho a cambiar su forma o sustancia. Sin embargo, esta es una formulación genérica que requiere mayores precisiones (por ejemplo, obvia la cuestión de hasta qué grado se pueden efectivamente ejercer estos tres derechos), razón por la cual el análisis económico de la propiedad se ha concentrado en dos aspectos que posibilitan una mayor concreción en el significado económico de este derecho: la posesión de derechos de decisión residuales y la asignación de rendimientos residuales.

➤ Control Residual.

Es el derecho a tomar cualquier decisión relativa al uso del bien o activo que no esté explícitamente controlada por ley o asignada a terceros mediante contrato. Si la propiedad significa tener el control residual, entonces, la importancia de éste debe derivar de la dificultad de redactar contratos que especifiquen todos los derechos de control, es decir, de la dificultad de desarrollar contratos completos. Si proliferasen los contratos completos, los derechos residuales nada significarían, puesto que no quedarían derechos sin especificar, nada sería residual. Por ejemplo, un contrato de préstamo para adquisición de una vivienda con garantía hipotecaria sobre la misma, que estuviera plenamente especificado, dejaría sin sentido al derecho de propiedad en tanto en cuanto el contrato regularía cualquier eventualidad relativa al uso o disposición de ese activo. En la medida en que los contratos no suelen ser completos, lo cual ocurre en casi todas las transacciones con cierta complejidad y duración, los arreglos que conceden a una persona jurídica individualizable todos los derechos de control que no sean asignados de otra manera, gozan de ventajas de coste significativas, ya que elimina la necesidad de negociar y alcanzar acuerdos para cada evento que no estuviera planeado (reducen de forma significativa los costes de transacción).

La noción de propiedad como control residual es clara cuando se aplica a activos simples, pero se vuelve más borrosa cuando se refiere a elementos más complejos, como las organizaciones, que engloban conjuntamente muchos activos. En estos casos la cuestión de quién posee los derechos de decisión y sobre qué los tiene puede no tener una respuesta fácil. Un terreno donde ésto se manifiesta con particular fuerza es en el de la dificultad de determinar con precisión las responsabilidades de los administradores de una sociedad mercantil en distintos escenarios de decisión (decisiones financieras o comerciales de alto riesgo, decisiones de fusión o adquisición de empresas, etc.).

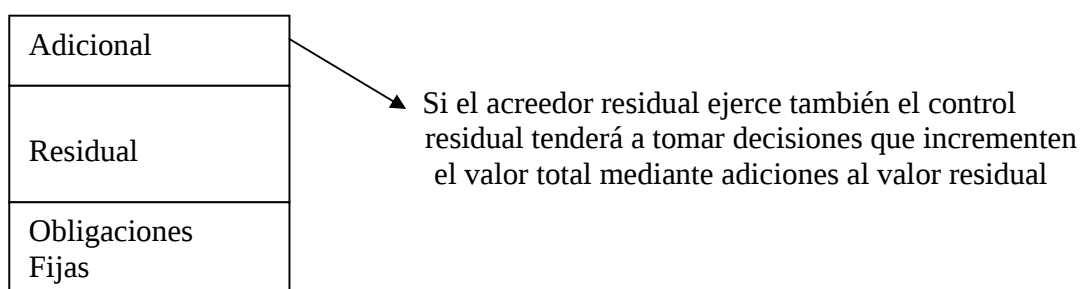
➤ Rendimientos Residuales.

Cuando se habla del derecho a la asignación de los rendimientos residuales, nos referimos al derecho a la apropiación de los rendimientos del activo una vez estén netos de los gastos afectos a su explotación. La consecuencia más importante de este derecho es que el propietario puede negar el uso del activo a quien no pague el precio que él exija. En este sentido, el propietario de una empresa sería el acreedor residual, aquel que tiene derecho a recibir todo el beneficio neto que la empresa produzca. Este beneficio neto sería la suma

remanente después de que todos los demás hayan cobrado, es decir, el rendimiento residual. Al igual que ocurre con el control residual, la existencia del rendimiento residual está íntimamente ligada a la ausencia de contratos completos. Y, asimismo, como ocurre con el control residual, la asignación de los rendimientos residuales puede volverse difusa en el caso de las organizaciones.

➤ **La relación de Control con los Rendimientos Residuales.**

Ligar los rendimientos residuales al control residual es la clave para los efectos incentivadores de la propiedad. Sobre todo en los casos simples, estos efectos son muy potentes porque quien toma la decisión soporta el pleno impacto de su elección, esto es, soporta los costes y beneficios derivados de la decisión. Cuando es posible que un mismo individuo tenga el control residual y reciba los rendimientos residuales, las decisiones tenderán a ser eficientes. En contraste, si sólo parte de los beneficios o de los costes de una decisión pertenecen a quien la toma, este individuo encontrará que ignorar algunos efectos es de su interés personal, lo que frecuentemente conduce a decisiones ineficientes.



El vínculo entre control y rendimientos residuales nos permite echar luz sobre **diferentes problemas económicos**:

- o La diferencia entre los incentivos del dueño de un coche frente a los de quien alquila uno. El usuario de un coche alquilado no soportará el deterioro que en el vehículo provoque su modo de conducción puesto que lo utilizará sólo por un breve período de tiempo, por eso, en principio, tiene escasos incentivos para realizar una utilización cuidadosa del mismo, cuestión que probablemente no ocurriría si el vehículo fuera suyo y tuviera que acarrear con sus costes de mantenimiento y reparación. De aquí se deriva un problema central para las compañías de alquiler de coches, o de otro tipo de bien duradero, en el sentido de que en las transacciones de alquiler existe siempre una importante dificultad a la hora de medir el desempeño o utilización concreta que se le da al bien, en este caso, la dificultad de medir con exactitud la depreciación de un coche durante su alquiler por un particular. Las compañías de alquiler de coches, al ser incapaces de basar sus tarifas en los costes reales asociados a cada transacción, normalmente establecen precios relacionados con el coste medio del deterioro del vehículo a lo largo de su vida útil.

- o En los regímenes comunistas las decisiones residuales de las empresas de propiedad estatal eran adoptadas por los gestores bajo las directrices de los burócratas del correspondiente ministerio, pero ninguno de ellos se jugaba nada en el valor de la empresa. Dichos gestores se ocupaban de cumplir formalmente con los objetivos de producción que establecían los correspondientes planes económicos, pero sus decisiones tendían sobre todo a favorecer sus propios intereses y los de los grupos que integraban la empresa pública, aunque ello supusiera un fuerte menoscabo en la eficiencia de su funcionamiento organizativo y productivo. De hecho, en la URSS las principales empresas públicas se convirtieron en grandes conglomerados económicos que permitían a sus integrantes considerables ventajas y prebendas en su bienestar material personal a costa del resto de la economía.
- o En los años ochenta las cajas de ahorro americanas, las Savings and Loan Associations, sufrieron una profunda crisis debido a que sus gestores adoptaron decisiones financieras muy arriesgadas que fracasaron y que en algunos casos llegaron al fraude. Esto fue favorecido por el hecho de que dichos gestores tenían el derecho a controlar las inversiones pero no estaban obligados a responder de las pérdidas.
- o La combinación de participaciones en el control residual y en los rendimientos residuales resultan en distintos esquemas de incentivos para los trabajadores de las empresas, siendo éstos más frecuentes para la circunstancia de los cargos directivos. El uso de las llamadas opciones sobre acciones, stock options, como incentivos para los directivos es uno de tales esquemas que ha sido objeto de numerosas críticas, fundamentalmente, cuando han posibilitado una especulación financiera en el corto plazo, puesto que la buena o mala gestión empresarial tiene muchas veces poco que ver con la volatilidad en el mercado del precio de las acciones. No obstante, algunos estudios hablan del crecimiento de la productividad cuando los empleados participan en los beneficios y en la propiedad. Sin embargo, la extensión de tales esquemas a la generalidad de las plantillas de las empresas sigue siendo un tema tabú, tanto por parte de los directivos y propietarios, como por parte de la mayoría de los sindicatos. Ello dificulta la experimentación y el perfeccionamiento de tales planes de incentivos, cuya aplicación plantea problemas de diverso tipo, sobre todo, desde el punto de vista de la medición del rendimiento laboral y de la articulación del proceso de toma de decisiones. Un caso habitual de estudio en este terreno es el del Grupo Mondragón que se organiza de forma cooperativa y que ha alcanzado un reconocido éxito económico (Alcalym, Roger E.: Reinventing the Corporation. The New York Review of Books, 10 Abril de 1997)
- o Aunque la propiedad crea fuertes incentivos individuales, ello no significa necesariamente que el sistema de la propiedad privada sea siempre eficiente para la sociedad en su conjunto. Una concentración excesiva de la propiedad podría ser incompatible con la distribución eficiente del riesgo en la sociedad y dificultar las decisiones por los altos valores en juego. De manera simplificada, y desde la perspectiva del riesgo, sería la diferencia entre el que uno decida

sobre mucho, o que muchos decidan sobre cada una de sus pequeñas partes. Asimismo, el aumento del valor de un activo determinado puede conseguirse mediante vías que conlleven un alto coste social, restringiendo la competencia, contaminando o destruyendo el medio ambiente, etc.

- O Es importante advertir, dado que es algo que muchas veces se olvida, que la economía de mercado es compatible con distintas formas de distribución de los derechos de propiedad privados, desde la distribución muy concentrada a la distribución muy dispersa o repartida. Hay argumentos económicos, desde el punto de vista de la eficiencia, a favor de la concentración (posibilita economías de escala en la capacidad de inversión) y en contra (los peligros de la concentración del riesgo, los efectos incentivadores de un reparto extensivo). (Putterman, L., Roemer, J. E. y Silvestre, J.: Does Egalitarianism Have a Future?. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI, Junio 1998, pags. 861-902)
- O Surgen problemas graves en la utilización eficiente de los activos económicos cuando nadie es claramente propietario del activo (derechos de propiedad borrosos o mal definidos), cuando los derechos de propiedad no son negociables o cuando estos derechos no son seguros. En estas circunstancias los incentivos económicos a los agentes no son los adecuados. Si mucha gente tiene derecho a utilizar un único recurso compartido (bienes comunales), hay un incentivo para que éste sea sobreutilizado y, de manera similar, si mucha gente comparte la obligación de suministrar algún recurso, éste será infrasuministrado (bienes públicos). En tales casos (pesquerías, depósitos petrolíferos, manantiales subterráneos, etc.), la concentración de los derechos de propiedad puede conducir a incrementos de eficiencia.

2.3.1.9. Regulación económica: concepto y clasificación de las regulaciones.

(Walter, Stephen J.K., 1993, págs 10-16)

(Lasheras, Miguel Ángel, 1999, págs. 15-42)

(Fernández Ordóñez, Miguel, 2000, págs. 69-90)

(Segura, Julio: Mercados y regulación; Información Comercial Española. Revista de Economía, número 753, Noviembre 1993)

Hemos señalado con anterioridad que las regulaciones se pueden clasificar bajo distintos puntos de vista. Según la naturaleza de la regulación, o según los objetivos que pretende, tenemos a las regulaciones económicas y a las regulaciones sociales. Y dentro de cada uno de estos conjuntos, podemos agrupar las regulaciones atendiendo al ámbito sectorial a que vienen referidas, es decir, según el sector de actividad económica a que se aplican, o al tipo de problemática social a que hacen referencia. Asimismo, establecíamos que la regulación supone introducir restricciones sobre la actividad privada con el fin de lograr determinados objetivos económicos o sociales, operando para ello sobre los precios, la producción, la

información o el consumo. Esta clasificación de las regulaciones desde el punto de vista de las restricciones que imponen la podemos desarrollar del siguiente modo:

- **Regulaciones sobre fijación de precios:** afectan a la estructura del mercado, o sea, a la forma básica en que está organizado su funcionamiento. Desde el punto de vista administrativo los precios (D.L. 30/11/73) pueden ser libres, autorizados (medicamentos, productos energéticos, productos agrarios), comunicados (vino, papel prensa) y especiales (viviendas de protección oficial, tabaco). Los precios intervenidos por el sector público, en particular los autorizados y especiales, pueden clasificarse desde el punto de vista del cálculo de su cuantía en los siguientes:
 - Precios fijos: taxis, correos, teléfonos, etc.
 - Precios máximos: marcan el límite por encima del cual no se puede vender el producto, persiguen controlar la especulación y la subida de precios, sobre todo, en el caso de productos básicos o de primera necesidad como la electricidad, las gasolinas, el gas, el aceite, el pan, el azúcar, etc. En muchas ocasiones tienen el efecto perverso de estimular el desarrollo de mercados negros al margen de la legalidad, ya que puede haber demanda dispuesta a pagar un precio mayor al máximo establecido.
 - Precios mínimos: la venta no puede realizarse por debajo del precio estipulado, fue el caso de las tarifas obligatorias de los colegios profesionales, hoy en día, derogadas. En estos casos puede haber oferentes dispuestos a aceptar un precio inferior al mínimo, con lo que, de nuevo, se pueden derivar efectos perversos. La intervención pública rompe, así, el adecuado ajuste de mercado entre oferta y demanda.
 - Margen fijo: farmacias.
 - Precio de referencia: transporte discrecional de viajeros.
 - Precio indexado: el precio varía pero se calcula como porcentaje fijo de otro precio.
 - Precio de intervención: compra garantizada a un precio de los productos agrarios o pesqueros (política agraria y pesquera de precios de la Unión Europea).
 - Descuento máximo permitido y otros.

La Junta Superior de Precios ha sido el órgano tradicionalmente encargado en España de velar por los precios administrados. Sin embargo, el proceso de liberalización y de convergencia con el resto de economías europeas que ha experimentado la economía española ha supuesto la desaparición de la mayoría de los precios administrados por el sector público, en el entendido de que éstos se traducían por lo general en frenos al desarrollo de la competencia de mercado.

- **Regulaciones sobre la producción que añaden costes directos al proceso productivo:** suponen la incorporación de nuevos factores al proceso productivo, como en el caso de las normativas de seguridad e higiene en el trabajo, las normativas sanitarias aplicables a los productos de alimentación, las regulaciones para limitar los vertidos o emisiones industriales de carácter polucionante o tóxico,

las normativas de sismo-resistencia, de seguridad contra-incendios o de habitabilidad que son de obligado cumplimiento en las edificaciones, etc.

- **Regulaciones sobre la producción que limitan el uso de factores productivos:** regulación de la jornada laboral, número máximo de horas de apertura en los comercios, los coeficientes de caja y demás normas de solvencia que han de cumplir las entidades financieras y compañías de seguro, las cuotas máximas de producción establecidas para determinados bienes (acero, leche de vaca, pesca), la ya abolida norma de limitación del tamaño de los despachos de abogados, etc.
- **Regulaciones sobre la producción que suponen barreras de entrada al mercado:** afectan a la estructura del mercado, sería la circunstancia de los monopolios legales (Correos, Mercados Centrales, suministro de agua, electricidad, ...), las patentes de tecnologías productivas, el acceso al ejercicio profesional mediante licencias (habilitación académica y colegial), la pasantía obligatoria para ejercer la abogacía, las normas de homologación tecnológica y medioambiental de productos y servicios, las restricciones sobre la localización espacial de las unidades económicas (distancias mínimas entre establecimientos, máximo de establecimientos por número de habitantes, zonificación del uso del suelo establecida por los instrumentos de planeamiento urbanístico, cobertura obligatoria de servicios mínimos en los sectores de las comunicaciones y el transporte, ...), y otras.
- **Regulaciones sobre la producción que imponen costes ajenos a la actividad económica regulada:** se refieren, fundamentalmente, a los requisitos jurídicos y formales para desarrollar una actividad empresarial (registro mercantil del nombre de la sociedad, escritura pública de constitución e inscripción de la misma en el registro, desembolso y requisitos de capital social mínimo, liquidación de los impuestos correspondientes, altas en los impuestos generales que devengará la actividad, alta en la seguridad social, altas municipales por ejercicio de actividad, formalidades de carácter laboral, permisos sanitarios y de otro tipo previos al inicio de la actividad, etc.). El coste en dinero y en tiempo que estos trámites significan, y que se incrementan por la dispersión y lentitud de los trámites administrativos, pueden suponer elevados costes de transacción que obstaculizan la creación de nuevas empresas. Según distintas evaluaciones, y a pesar de las mejoras introducidas y de los diversos proyectos de “ventanilla única”, los tiempos medios para la creación de una empresa en España pueden estar en varios meses, mientras que en EEUU el proceso se limita a unos pocos días.
- **Regulaciones que obligan a la información o que la limitan:** pueden afectar a la estructura del mercado, por ejemplo, la regulación de la publicidad engañosa, las obligaciones de información al consumidor por parte de las entidades bancarias en cuanto a tipos de interés (tae), comisiones y otros aspectos de las operaciones financieras, las obligaciones de información en los medicamentos, en los establecimientos de hostelería y restauración, la prohibición de anunciarse en determinadas profesiones (hoy abolida), etc.

- **Regulaciones que suponen limitaciones en el consumo:** necesidad de receta médica para adquirir determinados medicamentos, los límites de velocidad en la circulación de los vehículos, la obligatoriedad en el uso de los cinturones de seguridad en los coches o del casco en los motoristas, etc.

2.4. La dimensión del Sector Público: indicadores.

2.4.1. Indicadores que miden el tamaño del Sector Público.

A la vista del carácter complejo y diverso que posee el Sector Público es difícil determinar su peso en el conjunto de la economía a partir de un solo tipo de dato estadístico. La forma más usual de abordar la evaluación de este peso económico es a través del establecimiento de comparaciones con otros países del entorno inmediato a partir, al menos, de cuatro vertientes de la realidad económica del Sector Público: el empleo público, los gastos públicos, los ingresos públicos y el déficit público y su financiación.

Los índices o ratios más habituales para cada una de estas vertientes del Sector Público son:

- **El empleo en el Sector Público.**

$$\frac{\text{Número de empleados en el Sector Público}}{\text{Población total}} \times 100$$

$$\frac{\text{Número de empleados en el Sector Público}}{\text{Población Activa}} \times 100$$

$$\frac{\text{Número de empleados en el Sector Público}}{\text{Población Ocupada}} \times 100$$

EMPLEO PÚBLICO EN % SOBRE EL EMPLEO TOTAL SEGÚN LAS ESTIMACIONES PUMA

PAÍSES	AÑO	EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO RESTRINGIDO ¹	EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO AMPLIADO ²
Dinamarca	1994	35.4	39.3
Suecia	1995	31.7	38.1
Noruega	1993	30.6	-
Finlandia	1994	25.1	27.2
Francia	1993	20.2	27.0
México	1993	15.9	26.1
Bélgica	1996	20.0	23.9
Italia	1994	18.2	23.2
Austria	1994	15.8	22.5
Islandia	1993	21.1	-
Irlanda	1995	16.8	21.1
Canadá	1994	17.4	19.9
Australia	1995	14.6	18.7
España	1995	15.1	18.0
Portugal	1993	14.8	17.5
Reino Unido	1995	11.9	16.9
Alemania	1995	14.1	15.4
Estados Unidos	1994	14.2	14.9
Nueva Zelanda	1996	12.1	14.2
Países Bajos	1995	11.8	13.9
Grecia	1994	9.6	12.9
Turquía	1994	9.4	12.1
Japón	1995	6.5	7.0

1 Sector Público restringido = gobierno central o federal + gobiernos regionales o estados + gobiernos locales

2 Sector Público ampliado = Sector Público restringido + empresas públicas

OCDE: "La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE sources, méthodes et resultats"; OCDE/GD(97)232, 1997.

1999: TERCER TRIMESTRE

	Miles de personas	% s/Población Activa	% s/Población Ocupada
Activos	16,500.4	100.00%	
Ocupados	13,951.8	84.55%	100.00%
Parados	2,548.5	15.45%	18.27%
Asalariados			
Sector Público	2,298.5	13.93%	16.47%
Secto Privado	8,680.8	52.61%	62.22%

(Fuente: Anuario El País 2000: EPA, INE)

- o No obstante su importancia descriptiva, estos índices no suelen tener la frecuencia de uso que debieran. Además, hay que tener presente que puede haber dificultades para delimitar lo que es empleo público a tenor de que se considere, o no, los cuatro grandes niveles de empleo en el sector público, el gobierno central, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las empresas públicas. Asimismo, hay estadísticas de empleo público que excluyen a las fuerzas armadas y de seguridad, o el empleo generado por la Seguridad Social o los entes públicos (OCDE: “La Mesure de l’emploi public dans les pays de l’OCDE sources, méthodes et résultats”; OCDE/GD(97)232, 1997). Al margen de ello, la ocupación inducida por las políticas activas de empleo, sobre todo, cuando se traducen en programas con una vigencia temporal transitoria de contratación laboral directa por parte del Sector Público, no es habitual que se contabilicen como empleo público, a pesar de que puede tener una incidencia relevante en la reducción transitoria de la tasa global de paro.
- o A finales del año 2000 el total de empleados de las Administraciones Central, Autonómica, Local y Universitaria en Canarias ascendía a 87.788, personal que subiría hasta las 105.468 personas si añadimos el personal de los cuerpos de seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Justicia y Entes Públicos. Este colectivo representaba en Canarias en torno al 17% de su población ocupada en el último trimestre del año 2000 (622.000 personas), superando a la media estatal que estaba situada alrededor del 15%. Si se tienen en cuenta el número de habitantes por empleado de las Administraciones Públicas, el ratio para Canarias era en el año 2000 de 15,4 habitantes por empleado público, siendo la media estatal superior en casi tres puntos (18 habitantes por empleado público) a la canaria. Los porcentajes y ratios anteriores ponen de manifiesto una mayor presencia del empleo público en Canarias en relación con la media estatal, hecho que, en principio, no parece corresponderse con la calidad del servicio público prestado ni con el nivel competencial de la Comunidad Autónoma Canaria, aunque el hecho insular pudiera tener alguna influencia. (Ministerio de Administraciones Públicas: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, Julio de 2000.

Instituto Nacional de Estadística: Encuesta de Población Activa, cuarto trimestre de 2000)

- o España, según los datos de la OCDE para 1998, seguía ocupando una posición intermedia en cuanto a tasa de ocupación generada por el Sector Público en los países de la OCDE. En el extremo superior, los países escandinavos tienen tasas por encima del 30% que duplican a la española.

- **OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.** *Organismo internacional creado en 1960 que persigue el estrechamiento de la colaboración entre los diversos países a consecuencia de la creciente interdependencia de las economías. Agrupa a la mayoría de los países industrializados. Sus informes y acuerdos son de referencia porque establecen estándares para la elaboración de las estadísticas económicas, dan cuenta la situación de las distintas economías nacionales, evalúan la problemática y eficacia de las distintas políticas públicas, etc.*

- o En 1998 la mitad del empleo público español correspondía a las administraciones autonómicas y locales, y la otra mitad al gobierno central y la seguridad social. (La Provincia 2/8/1999)

➤ **Los Gastos Públicos.**

$$\frac{\text{Gasto Público Total}}{\text{Producto Interior Bruto}} \times 100$$

- **Producto Interior Bruto:** *es el valor añadido generado por la economía nacional dentro del territorio incluyendo tanto a residentes como a no residentes. El P.I.B. a precios de mercado es, por tanto, la suma del valor añadido de los sectores de empresas, economías domésticas y administraciones públicas, incluidos los impuestos indirectos netos, es decir, deducidas las subvenciones a la explotación que van implícitas en los precios de mercado. Este P.I.B. es el que se obtiene dentro de un ámbito territorial, por residentes y no residentes, es decir, que en él influyen en el sentido positivo o negativo las relaciones económicas de los residentes con el resto del mundo y de los no residentes con el Estado. Si excluimos el producto que corresponde a los no residentes tendremos el Producto Nacional Bruto (PNB). El PIB a precios de mercado puede presentarse según el Sistema Europeo de Cuentas Integradas con arreglo a tres ópticas: la de la producción (producción – consumo intermedio + IVA), la de los gastos (consumo final + creación bruta capital fijo + variación existencias + importaciones - exportaciones) y la de las rentas (salarios + excedentes explotación + impuestos producción e importación – subvenciones explotación).*

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO PÚBLICO EN % SOBRE EL PIB

	1,870	1,913	1,920	1,937	1,960	1,980	1,990	1,996
Suecia	5.7	6.3	8.1	10.4	31.0	60.1	59.1	64.7
Francia	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	54.5
Bélgica	-	-	-	21.8	30.3	58.6	54.8	54.3
Italia	11.9	11.1	22.5	24.5	30.1	41.9	53.2	52.9
Austria	-	-	14.7	15.2	35.7	48.1	48.6	51.7
Holanda	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.2	54.0	49.9
Alemania	10.0	14.8	25.0	42.4	32.4	47.9	45.1	49.0
Nueva Zelanda	-	-	-	-	26.9	38.1	41.3	47.1
Noruega	3.7	8.3	13.7	-	29.9	37.5	53.8	45.5
Canadá	-	-	13.3	18.6	28.6	38.8	46.0	44.7
España	-	8.3	9.3	18.4	18.8	32.2	42.0	43.3
Gran Bretaña	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	41.9
Suiza	-	2.7	4.6	6.1	17.2	32.8	33.5	37.6
Irlanda	-	-	-	-	28.0	48.9	41.2	37.6
Australia	-	-	-	-	21.2	31.6	34.7	36.6
Japón	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.7	36.2
Estados Unidos	3.9	1.8	7.0	8.6	27.0	31.8	33.3	33.3
Media Global	8.3	9.1	15.4	20.7	27.9	42.6	44.8	45.9

(Fuentes: The Economist: 20/9/1997. Fondo Monetario Internacional)

- A la vista de estos datos es evidente la tendencia histórica hacia un crecimiento constante del gasto público desde finales del siglo XIX. Las dos grandes guerras mundiales constituyeron puntos de salto incremental en el nivel de gasto público, los mayores impuestos introducidos para financiar los gastos de guerra posibilitaron, con posterioridad a la finalización de los conflictos, mantener un mayor volumen de gastos. Esta tendencia incrementalista, aunque parece haberse moderado en los últimos años, no se ha quebrado del todo, a pesar de la proliferación de las políticas de liberalización y privatización que pretenden aligerar al sector público y de la aplicación de políticas de austeridad presupuestaria. También se constata que, al igual que ocurre con el nivel de empleo público o la presión fiscal, el nivel de gasto público no guarda una relación estricta con la importancia económica de los países, no hay correlaciones fuertes entre nivel de gasto público y nivel de P.I.B. que permitan hacer generalizaciones al respecto. España, en todo caso, está en una situación intermedia, después de haber experimentado unos aumentos importantes en un breve espacio de tiempo, convergencia con los niveles medios europeos que tiene lugar a partir de la instauración del régimen democrático actual.
- Algunos autores opinan que el gasto público puede estar sujeto a la ley de rendimientos marginales decrecientes, es decir, que el gasto público a partir de cierto nivel deja de proporcionar beneficios sociales mensurables. De hecho, hay países que con un menor nivel de gasto público consiguen los mismos resultados que otros con un nivel de gasto mucho mayor, en términos de escolarización,

esperanza de vida y mortalidad infantil. Por otro lado, estos analistas opinan que buena parte del incremento obtenido por el gasto público en las economías industrializadas desde la década de los años sesenta ha proporcionado pocas ganancias sociales y, en ocasiones, ha dañado a la situación general de la economía, aunque esto puede ser matizado por la evolución de los costes de los servicios públicos. Concluyen estimando que para ser eficaz el nivel de gasto público no tiene porqué superar significativamente el 30% que predominaba a principios de los años sesenta. (The Economist: 6/4/1996. Tanzi, E. y Schuknecht, L.: The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries. Fondo Monetario Internacional, Working Paper, Diciembre 1995)

- o El gasto público puede también ser analizado de una forma más pormenorizada atendiendo a la evolución temporal de sus principales componentes a fin de delimitar aquellos elementos del gasto que más contribuyen a su crecimiento o que son más resistentes a su disminución. Desde esta perspectiva tenemos que el gasto público en pensiones y en sanidad suponían en 1997 cerca del 60% del total de los Presupuestos Generales del Estado, y mantienen una progresión imparable de aumento estrechamente ligada a la evolución demográfica. Esta cifra se elevaría a más del 70% si se excluyen del gasto los intereses de la deuda pública. La situación en el resto de países europeos es similar, de ahí la trascendencia que tienen las reformas estructurales que afectan a las políticas del llamado Estado del Bienestar, las cuales tratan de prevenir la quiebra financiera de las instituciones ligadas al sistema de seguridad social y los desequilibrios en las cuentas públicas que ello provocaría. (Pablos Escobar, L. de y Valiño Castro, A., 2000, págs. 60-61)
- o Otra vía de análisis en detalle del gasto público consiste en evaluar el peso económico de sus principales componentes en términos de P.I.B. Estos componentes nos dan cuenta del impacto de la actividad financiera del Estado en determinados sectores o ámbitos de la economía. Para ello se recurre a las clasificaciones económica y funcional del gasto público, las cuales nos hablan de las orientaciones económicas del gasto público según sea el tipo de gasto y según los objetivos que se persiguen.

EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS IMPORTANCIA RELATIVA RESPECTO DEL PIB
--

Conceptos	1997
Subvenciones de explotación	1.64
Intereses efectivos	4.52
Prestaciones Sociales	15.25
Transferencias corrientes	1.65
Cooperación internacional	0.49
Consumo público	
Remuneración asalariados	11.24
Compras netas	3.6
Consumo de capital fijo	1.13
Total empleos corrientes	39.52
Formación bruta de capital	3.07
Transferencias de capital	1.59
Total empleos de capital	4.66
Total empleos no financieros	44.18

(Pablos Escobar, L. de y Valiño Castro, A., 2000, pág 41)

➤ **Los Ingresos Públicos.**

$$\frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Producto Interior Bruto}} \times 100 = \text{Presión Fiscal}$$

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL
En porcentaje del PIB

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Media UE	39.7	40.2	40.3	40.5	40.1	41.2	41.1	41.3	42.4
Media OCDE	35.6	35.9	36.4	36.4	36.1	36.8	36.8	37.0	37.7
España	33.3	33.4	33.5	33.5	32.8	32.6	33.7	34.2	35.1
Francia	43.2	43.1	43.3	43.7	44.0	45.0	45.2	45.2	46.0
Italia	39.3	41.7	44.2	41.4	41.2	42.7	44.2	42.7	43.0
Alemania	36.8	37.7	37.9	38.1	38.2	37.4	37.0	37.0	37.7
Reino Unido	35.3	34.8	33.3	34.0	35.2	35.1	35.3	37.2	36.6
EEUU	26.8	26.6	26.9	27.3	27.6	27.9	28.3	28.9	n.d.
Japón	30.3	28.8	28.7	27.8	28.4	28.2	28.7	28.4	27.7

Fuente: Asociación Europea de Contribuyentes. El País 10/11/2000.

- o Ha habido una convergencia paulatina con los niveles medios de la Unión Europea que ha sido más pronunciada en el gasto público que en la presión fiscal; España mantiene en ambos una posición de carácter intermedio dentro de los países desarrollados, aunque, y de forma más acusada para el caso de la presión fiscal, por debajo de la media de la OCDE y a bastante distancia de la media de la Unión Europea (antes de la última ampliación). Es de destacar el salto incremental que experimenta la presión fiscal en España en un corto período de tiempo: en 1975 la presión fiscal era del 24,9%, en 1983 subía al 27,3% y alcanza el 35,1% en 1999, es decir en veinticinco años se incrementa en más de 10 puntos. Otra característica distintiva de la presión fiscal española es el peso enorme que tienen las cotizaciones sociales en el conjunto de los ingresos tributarios, en 1999 representaban el 35,2 % de los ingresos totales, más de 10 puntos por encima de la media de la OCDE y más de 7 de la media OCDE europea. Es de señalar, asimismo, que desde 1996 a 2004 la presión fiscal española no ha bajado, sino todo lo contrario, a pesar de los recortes de impuestos anunciados por los Gobiernos de turno. En una primera aproximación, caben dos interpretaciones que expliquen este fenómeno, de una parte, que el propio crecimiento de la economía haya devenido en una mayor recaudación fiscal en razón al crecimiento de la renta, del consumo y del empleo y, de otra, que lo ocurrido haya sido una sustitución de ingresos en concepto de

impuestos directos por ingresos derivados de mayores cargas en los impuestos indirectos, cuya percepción por la ciudadanía es menos transparente.

➤ **El Déficit y la Deuda Pública.**

$$\frac{\text{Déficit Público}}{\text{Producto Interior Bruto}} \times 100$$

$$\frac{\text{Deuda Pública}}{\text{Producto Interior Bruto}} \times 100$$

- o La medición del déficit y del endeudamiento públicos ha adquirido un gran relevancia por dos factores interrelacionados, en primer lugar, como expresión del desequilibrio de las cuentas públicas y de su impacto negativo en el resto de la economía (crowding-out o efecto expulsión de la actividad privada). Así tenemos, como caso extremo, que cuando el crecimiento de la deuda pública es de modo persistente mayor que el crecimiento del P.I.B. se dan las condiciones para una explosión en espiral de la deuda pública que puede poner en peligro la solvencia de las finanzas públicas. En segundo lugar, el proceso de integración monetaria europea exige para su éxito a lo largo del tiempo una convergencia entre los distintos países, al menos, en el comportamiento de las variables macroeconómicas básicas. En este sentido, el Tratado de la Unión Europea de Maastrich del año 1992 cuantificaba los objetivos a alcanzar en esa convergencia en términos de un máximo del 3% de déficit público sobre el P.I.B., un límite del 60% de deuda pública sobre el P.I.B. y un nivel de inflación que no excediera el 1,5% la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, todos los cuales suponen unos importantes criterios de referencia y moderación en la gestión de las finanzas públicas.
- o El déficit público, en su acepción más genérica, es el exceso de los gastos sobre los ingresos públicos en un período de tiempo determinado, excluyendo los ingresos derivados del endeudamiento financiero. Sin embargo, el déficit admite distintos tipos de mediciones según: el criterio de imputación temporal de las operaciones de gastos e ingresos (criterio de caja o de devengo); el ámbito institucional a que se refiere; las operaciones que incluye y los criterios contables que utiliza. El **Déficit Presupuestario** se define como la diferencia entre derechos reconocidos y obligaciones reconocidas en el presupuesto; aplica, por tanto, el criterio de devengo y se refiere exclusivamente a las operaciones no financieras del presupuesto y no incluye a las extrapresupuestarias. La **Necesidad de Financiación** es el saldo de la cuenta de capital de las Administraciones Públicas en la Contabilidad Nacional, la diferencia entre recursos y empleos no financieros en términos de Contabilidad Nacional; es un concepto más amplio que el anterior pero que sigue también el principio de devengo. La **Necesidad de Endeudamiento** suma a la Necesidad de Financiación la variación neta de los activos financieros. Por otro lado, el

Déficit de Caja no financiero es la diferencia entre ingresos y gastos presupuestarios no financieros según el criterio de caja, corregida con el saldo de las operaciones no financieras no presupuestarias.

- o **La deuda pública** es el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado, normalmente, a través de la emisión de títulos valores, con la finalidad de financiar los déficits presupuestarios anuales. Los títulos valores pueden ser de distinto tipo, Letras del Tesoro, Pagarés del Tesoro, Bonos del Estado, Obligaciones del Estado, etc., se diferencian por el valor nominal a que se emiten y los diferentes plazos de amortización (corto, medio o largo). Cotizan en el mercado primario, o de emisión, y en el mercado secundario, donde los intermediarios financieros realizan operaciones sobre títulos que ya están en circulación. Al igual que ocurre con el déficit público, en la cuantificación de la deuda, en ocasiones, se excluye el endeudamiento de las empresas públicas al objeto de minorar el monto global de las cifras (algunos analistas consideran esto una forma de maquillaje contable o contabilidad creativa).
- o **La evolución del déficit presupuestario** español ha tenido una tendencia positiva a partir del año 1994, cuando se inicia una recuperación del ciclo económico mejorándose las tasas de crecimiento de la economía. La necesidad de financiación de las administraciones públicas alcanzó en 1993 el 7,5% del P.I.B. (Anuario de Economía y Finanzas 1995, El País, 1995) cayendo hasta el 1,1% de 1999. La bonanza económica, basada en gran medida en un crecimiento sostenido del sector inmobiliario, trajo consigo, debido al incremento del empleo y del P.I.B., una mayor recaudación impositiva y de cotizaciones sociales y menores transferencias por desempleo. A ello se añade un contexto de menor inflación y bajada en los tipos de interés, unido a unas políticas de contención del gasto público. Todos estos son los **factores principales** que explicaron el cumplimiento de los criterios de Maastrich y la sustancial mejora de los niveles de déficit público, que desembocó en un proyecto de presupuestos para 2001 con déficit cero, y en superávits presupuestarios en las liquidaciones de algunos de los ejercicios siguientes. Sin embargo, esta mejora incuestionable de las cuentas públicas no estuvo exenta de polémica en cuanto a posibles **maquillajes contables** mediante operaciones de trasladar determinados déficits de organizaciones públicas a fuera del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado. De otra parte, el posterior **cambio en el escenario económico**, manifestado en menores tasas de crecimiento y en la caída de ciclo inmobiliario, y las deficiencias estructurales de la economía española, sobre todo, en términos de productividad y tecnología, plantean dudas sobre el grado de austeridad que debe imperar en las cuentas públicas y la conveniencia y sostenibilidad de las políticas presupuestarias de déficit cero.

El déficit y la deuda comunitarios

En %	1999		ESTIMACIÓN 2000		PREVISIÓN 2001		PREVISIÓN 2002	
	Déficit	Deuda	Déficit	Deuda	Déficit	Deuda	Déficit	Deuda
Alemania	-1,4	61,1	1,4	60,0	-1,5	57,8	-1,2	56,6
Austria	-2,1	64,6	-1,3	64,4	-0,8	62,8	-0,5	61,0
Bélgica	-0,7	115,9	0,0	111,1	0,7	105,3	0,8	99,2
España	-1,1	63,3	-0,3	61,0	0,1	58,1	0,2	55,6
Dinamarca	2,8	52,6	2,6	48,5	3,3	44,6	3,1	40,9
Finlandia	1,9	46,6	4,2	42,5	4,4	39,3	4,9	36,4
Francia	-1,8	58,9	-1,4	58,3	0,0	56,9	-0,5	55,7
Grecia	-1,8	104,6	-0,8	103,9	-0,3	99,8	0,3	96,4
Holanda	1,0	62,9	1,8	56,9	0,6	52,7	1,6	47,5
Irlanda	1,9	50,1	4,2	41,6	4,5	33,3	4,6	26,3
Italia	-1,9	115,1	-0,1	110,7	-1,1	105,8	-1,0	102,3
Luxemburgo	4,4	6,0	4,9	5,5	4,2	5,3	3,6	5,1
Portugal	-2,0	55,4	-1,5	56,1	-1,4	56,5	-1,4	56,5
Reino Unido	1,3	45,7	4,5	38,8	2,0	34,8	2,0	30,9
Suecia	1,9	65,7	3,5	58,6	3,6	52,7	4,1	47,1
UE 15	-0,7	67,5	1,2	63,9	0,2	60,7	0,3	57,9
Zona euro	-1,3	72,1	0,3	69,8	-0,5	67,5	-0,3	65,2
EE UU	1,0	-	1,9	-	2,4	-	2,6	-
Japón	-8,9	-	-8,9	-	-7,9	-	-7,8	-

En 2000 y 2001, la necesidad o la capacidad de financiación incluyen los ingresos extraordinarios por las licencias de UMTS. Sin ellos, los déficit en 2000 serían:

-1,1 (ALE), -0,3 (ESP), -1,3 (ITA), 1,1 (HOL), -1,7 (AUS), -1,9 (POR), 2,1 (RU), -0,1 (UE 15) y -0,8 (zona euro). En 2001 serían: +0,5% (BEL), +2,8% (DIN), -1,1% (FRA), -0,0% (UE 15) y -0,7% (zona euro).

Fuente: Comisión Europea.

EL PAÍS

2.4.2. Dificultades para la valoración de la producción del Sector Público.

(Stiglitz, Joseph, 1988)

Buena parte de la producción del sector público no se vende en el mercado, lo cual causa problemas a la hora de valorar en sus justos términos a la producción pública. La ausencia del mercado introduce una importante distorsión valorativa de significativas consecuencias políticas y sociales. Se carece aquí de un referente externo que efectúe un juicio económico independiente sobre lo que el Estado produce.

Veamos un supuesto de incremento de los salarios sin que se modifique la productividad del trabajo, ni los precios de los bienes producidos en los ámbitos respectivos de la producción privada y en el de la producción pública.

Concepto	Destino producción	Composición Valor Añadido	Variación Salarios
Valor Añadido = Valor Producción - Costes externos (1)	Mercado ↓ Precios ↓ Venta Producción	Beneficios —→ + Intereses y Alquileres + Salarios —→	
	>Consumo Público >Cesión gratuita >Venta a precios subvencionados	Intereses y Alquileres + Salarios —→	

- (1) El valor añadido es el incremento de valor experimentado tras un proceso económico de producción, distribución o prestación de servicios, engloba a los salarios, intereses, rentas de los factores naturales y beneficios netos generados en tal proceso.

Hay que subrayar la **importancia de los sistemas de precios** tanto externos (de mercado o precios sombra simulados) como los internos (que se aplicarían a las transacciones dentro de una organización) a la hora de medir el desempeño, esto es, de valorar la gestión o el esfuerzo desde el punto de vista de sus resultados en términos de los costes y beneficios que conlleva. La gestión económica se convertiría en una gestión a ciegas si carece de tales sistemas de señales. La ausencia de un sistema independiente de precios para valorar la producción puede enmascarar el crecimiento real de la producción, el gasto aumentaría pero la producción efectiva permanecería igual. En este sentido, son muy habituales la valoraciones de la gestión pública a partir del nivel de gasto realizado, pero no desde la evaluación de los resultados conseguidos en relación a los objetivos que dicen perseguirse. Esta problemática de la gestión pública de la producción se intenta paliar mediante la aplicación de diversas técnicas valorativas: el análisis coste-beneficio (monetiza costes o beneficios que el mercado no valora), el análisis coste-eficacia (relaciona el gasto monetario con objetivos o resultados cuantificables no monetarios), sistemas de precios internos (facturación entre departamentos por servicios prestados).

2.5. El Sector Público en España.

2.5.1. Las funciones asignadas al Sector Público en la Constitución Española de 1978.

La Constitución española de 1978 establece en su articulado que la organización social de la actividad económica en España consiste en un sistema de capitalismo mixto. Es decir, el sistema económico establecido actualmente en España responde al modelo de economía mixta de mercado o economía social de mercado en el que tanto el sector privado como el sector público participan activamente en la resolución de los problemas económicos.

Los artículos de la constitución española que definen las líneas maestras del modelo económico son los cuatro siguientes:

Artículo 33: “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Artículo 38: “ Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

Artículo 128: “1. Toda la riqueza del país en sus diferentes formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”.

Artículo 131: “1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución”.

Asimismo, en la Constitución de 1978 se atribuyen al Sector Público español múltiples objetivos que se corresponden con las funciones de la asignación eficiente de los recursos, el crecimiento estable de la actividad económica, la distribución equitativa de la renta y la riqueza, y el establecimiento del marco legal básico para los intercambios económicos.

Una relación no exhaustiva de las responsabilidades asignadas al Sector Público español en la Constitución sería la siguiente:

- o Regulación de derechos de propiedad y reglas de contratación y de la elección colectiva (arts. 148, 149).
- o Provisión de bienes públicos como la Defensa, la justicia, etc. (arts. 148, 149, ...).
- o Provisión de bienes preferentes como la educación, la salud pública, la cultura, el patrimonio histórico, etc. (arts. 27, 43, 44, 46, ...).
- o Evitación o corrección de los efectos perjudiciales de la actividad de unos agentes sobre terceros inocentes (actuales o futuros) como los relativos a la contaminación o el agotamiento de los recursos naturales (art. 45).
- o Evitación o corrección de los fallos de información de los agentes económicos, como los surgidos por consumidores y usuarios (art. 51).
- o Evitación o corrección de los abusos en la posición de dominio en casos de monopolio y oligopolio (art. 128.2).
- o Promoción del crecimiento económico estable, general y sectorial (arts. 40, 130, 131, ...).
- o Promoción de la distribución equitativa (personal, espacial y sectorial) de la renta y la riqueza de la Nación, mediante políticas de educación, Seguridad Social, servicios sociales, vivienda, etc. (arts. 27, 31, 40, 47, 50, 129, 131, 158, ...).