

BLOQUE VIII. TEMA 1

EL SECTOR PÚBLICO EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO

LA HACIENDA PÚBLICA

LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

ELECCIÓN SOCIAL Y PREFERENCIAS INDIVIDUALES

EMPRESAS PÚBLICAS Y EFICIENCIA

1. EL SECTOR PÚBLICO EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO

Los países occidentales desarrollados tienen "economías mixtas"; de modo que parte de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, y otras por el Estado. Éste influye, además en la conducta del sector privado mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones.

Una visión completa de la actividad económica exige prestar especial atención al SP, en los objetivos de **asignación, distribución, estabilidad y desarrollo** que acompañan la actuación pública.

El hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras entre las actividades públicas y privadas lo que hace que el estudio de la economía del SP sea tan importante.

A) DELIMITACIÓN DEL SUJETO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA. Se pueden distinguir los siguientes **criterios de delimitación del Sector Público**:

1.- Legitimidad-Coerción

- a) El Sector Público se construye en los países democráticos sobre el **principio de legitimidad**.
- b) El SP posee determinados **derechos de coerción**.

2.- Como agente económico

- a) **Por sus objetivos**: el SP tiene una multiplicidad de objetivos en su actividad económica, mientras que familias y empresas persiguen como objetivo único maximizar su utilidad o su beneficio.
- b) **Por los instrumentos**, el SP recurre principalmente a sus potestades, , el sector privado utiliza exclusivamente el mercado.
- c) Por su **organización y estructura** Frente a la heterogeneidad e independencia del sector privado, el SP está integrado por elementos relativamente heterogéneos: Estado, Administración Central, Autonómica, Local, Empresas Públicas.

3.- Criterios basados en la Contabilidad Nacional

- a) **De modo restrictivo**, el SP estaría constituido únicamente por las AAPP cuya actividad consiste en **producir servicios no de mercado**, de forma gratuita o a precios **por debajo del 50% del coste de producción**.
- b) Un **criterio más amplio**, el SP comprendería **además** de las AAPP, las **Empresas Públicas, tanto Financieras como no Financieras**.
- c) Criterio del **Sector Protegido** (Wagner), de acuerdo con este criterio, el SP comprendería los mismos agentes que el criterio anterior y además, el Sector Protegido, es decir, por la zona del Sector Privado sujeta a protección por decisiones de los poderes públicos.

B) CRITERIOS DE MEDICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. Existen numerosas relaciones que tratan de obtener una **impresión sintética y general de lo que el SP significa** dentro de una economía. Los índices agregados más empleados cuando se efectúan comparaciones internacionales son:

- a) por la vertiente del gasto, la relación entre los **gastos no financieros totales y el PIB**
- b) y por la vertiente del ingreso la relación entre los **ingresos no financieros y el PIB.**
- c) Se complementan con algún indicador agregado, como la relación entre la **Deuda pública y el PIB, o Déficit** en porcentaje del PIB

2. LA HACIENDA PÚBLICA

El concepto de HP, puede entenderse bien como la actividad desarrollada por el Sector Público o bien como la ciencia que estudia tales comportamientos.

A) CIENCIA:

En cuanto al concepto de Hacienda Pública como CIENCIA se la define como la *disciplina cuyo objeto es la actividad financiera del Sector Público o el conjunto de decisiones económicas que comporta la realización de los programas de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos.* Y cuya plasmación es, en las economías de tipo mixto, el documento presupuestario.

Se puede decir que **la HP tiene como cometido la resolución, ayudándose de otros ámbitos de las ciencias económicas y sociales, de los problemas fundamentales que tiene la Economía** y, a través de las decisiones relativas a ingresos y gastos públicos, **se pone de manifiesto el carácter normativo de esta disciplina.**

B) ACTIVIDAD

Cuando se habla de la actividad desarrollada por el SP se suele acudir a la llamada como actividad financiera que es el conjunto de decisiones económicas que comporta la realización de los programas de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos, plasmándose en el documento presupuestario.

3. LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

A) LOS FALLOS DEL MERCADO

La intervención a gran escala del SP en la economía ha sido constante desde la Gran Depresión de los años 30, y se realiza a través de las **funciones clásicas de la HP**, síntesis neoclásica desde la óptica de Musgrave y Samuelson, y que constituyen el núcleo de la **rama normativa de la Economía del Bienestar (Asignación, Distribución y Estabilización).**

El mercado logra por sí solo la asignación óptima de los recursos de la economía cuando se adecúan las preferencias de los productores y consumidores, para lo cual es indispensable el cumplimiento de los axiomas de un **modelo de competencia perfecta.**

1. **Gran cantidad de compradores y vendedores.**
2. **Conocimiento perfecto de los mercados** por los sujetos intervinientes.
3. **Movilidad perfecta de los recursos productivos.**
4. **Ausencia de externalidades** positivas o negativas en el consumo y en la producción.
5. El Consumo de bienes es rival y se aplica el **principio de exclusión a través del mecanismo de precios.**

6. El consumidor tiene como objetivo **maximizar su utilidad**, y el productor, **maximizar su beneficio**.

Han de darse, además, **las condiciones de optimalidad o eficiencia**:

1. Optimalidad desde el punto de vista del consumo: Los bienes deben ir a las personas que más los valoren.

2. Optimalidad desde el punto de vista de la producción. Dados los recursos de la Sociedad no debe ser posible producir una cantidad mayor de un bien sin reducir la de otro.

3. Condición de optimalidad global, o de eficiencia en la combinación de productos: los bienes que se producen son los que maximizan la función de utilidad de los individuos; (se producen los bienes que desean los individuos).

Sin embargo, estos postulados **en la práctica** no siempre se dan y **en consecuencia** no siempre los mercados privados proporcionan resultados eficientes; **la existencia de situaciones que impiden alcanzar el punto de equilibrio determinan la existencia de fallos del mercado y justifican** la intervención del Sector Público para lograr una asignación más eficiente de los recursos económicos.

Siguiendo a **Stiglitz** podemos señalar como **fallos del mercado**:

- 1) la existencia de **bienes públicos**;
- 2) la existencia de **bienes preferentes**;
- 3) la existencia de **externalidades**
- 4) los **fallos de la competencia**;
- 5) los **mercados incompletos**;
- 6) la **información imperfecta**.



B) MODOS EN QUE EL SP INTERVIENE EN LA ECONOMÍA

Para corregir los fallos del mercado, el SP interviene en la economía mediante las funciones de **asignación, distribución, estabilización y crecimiento económico**:

1.- LA FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN (producción) y distribución de bienes,

es la más importante cuestión normativa que aborda la economía del bienestar. Se refiere a: **Qué, Cómo y Para quién** debe producirse, y **Quién debe decidir** lo que se produce.

El **objetivo "asignación de recursos"** trata de alcanzar un **óptimo Paretiano en la utilización del volumen de recursos de la economía**. Sin embargo, este ajuste óptimo de recursos sólo es posible en **las condiciones de mercado de competencia perfecta**.

El Estado interviene en la forma en que la economía asigna sus recursos, tanto directamente, adquiriendo bienes (p. ej. defensa), como indirectamente (impuestos, subvenciones) fomentando unas actividades y desincentivando la realización de otras.

2. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA.

Se ocupa de la forma en que los bienes producidos se distribuyen entre los miembros de la sociedad. Esta función se ocupa de cuestiones tales como **la equidad y la disyuntiva equidad-eficiencia**.

En ausencia de medidas para ajustar la distribución, el reparto de la renta y la riqueza dependerá, en primer lugar, de la distribución de las dotaciones de factores, incluyendo las capacidades individuales para generar ingresos y la propiedad de la riqueza acumulada o heredada; y, en **segundo lugar**, por el proceso de fijación del precio de los factores que, en un mercado competitivo, establece las retribuciones de éstos igualándolas al valor de la productividad marginal.

Sin embargo, no parece equitativo que las dotaciones iniciales de factores y riqueza de los individuos determinen completamente el destino final de las rentas. Además, tampoco los mercados funcionan, en general, en competencia perfecta, lo que apartará las retribuciones a los factores del óptimo que supone igualarlas a las productividades marginales. Finalmente, el estado de la tecnología influirá también, sobre los rendimientos de los factores trabajo y capital.

En este sentido, el **objetivo de la intervención pública** será mejorar la distribución de la renta (por medio, tanto de políticas de gasto, como de ingresos) desde dos perspectivas distintas: conseguir una distribución justa de la renta y la lucha contra la pobreza.

Los **instrumentos más utilizados** en las políticas redistributivas son:

- Un esquema **impuesto progresivo-transferencia**, que combina la imposición progresiva de la renta de las familias que poseen ingresos superiores, con subvenciones a las familias de menor renta.

Los objetivos perseguidos por las políticas redistributivas:

- **En políticas de distribución justa de la renta y la riqueza.** Destacan los programas de gastos en sanidad y educación.
- **En políticas de lucha contra la pobreza.** Destacan los sistemas de asistencia y seguridad social (desempleo, enfermedad y jubilación), así como los programas de provisión de determinados bienes públicos.

3. ESTABILIZACION ECONÓMICA.

En términos de empleo y precios: tiene como misión conseguir que **la economía se mantenga en el nivel de pleno empleo** con una **estabilidad de precios razonable** y un **equilibrio de la balanza de pagos**. Es el principal tema de estudio de la macroeconomía, tiene como misión el desarrollo y crecimiento máximo de la renta nacional.

Podemos distinguir dos situaciones para analizar las **técnicas fiscales de estabilidad:** una brecha deflacionista y una brecha inflacionista:

4. OBJETIVOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO.

El mercado puede resultar un instrumento insuficiente para lograr el objetivo de crecimiento económico. Las **técnicas fiscales para lograr el crecimiento económico** pueden ser:

Por la vía de los **ingresos:**

- 1) Una **estructura impositiva** que estimule la I+D, etc.
- 2) El **sistema de amortización acelerada**, que genera excedentes de tesorería que pueden destinarse a la realización de nuevas inversiones.
- 3) **Tratamiento fiscal favorable de la reinversión de las ganancias de capital en nuevos bienes de equipo.**

Y por la vía de los **gastos:**

- a) **El crédito a la inversión.**
- b) **Estructura de gastos del Sector Público**, mediante la concesión de bienes y subvención para la investigación, mejora de la infraestructura económica para que las inversiones privadas sean rentables o por medio de su capacidad para aumentar el conocimiento y reducir el riesgo en la inversión privada.

4. LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

Inicialmente, la teoría de la **Hacienda Pública adoptó un enfoque normativo** que estudia, los fallos del mercado y las instituciones en que se concreta la intervención pública para su superación.

Que el mercado tenga fallos no significa que la actividad financiera pública no pueda tenerlos también. El **enfoque positivo de la actividad financiera** analiza **el proceso de toma de decisiones o de elección social** en el entorno del SP, al objeto de identificar las fuerzas que determinan o condicionan la realidad de tales decisiones y su coste.

En una economía de mercado, **el mecanismo de precios** revela las preferencias de los consumidores, aportando información a los productores sobre el nivel de producción de bienes, a la vez que permite la asignación de los bienes producidos a los diferentes consumidores.

Las decisiones sobre la **asignación de recursos en el Sector Público** se toman de un modo diferente. Los **ciudadanos eligen a unos representantes**, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Si todos los individuos fuesen idénticos y tuviesen las mismas preferencias, **la elección social** no sería un problema, ya que todos los individuos querrían el mismo nivel y estructura de gasto público y el mismo sistema de financiación del gasto público, limitándose el SP a satisfacer estas preferencias **UNÁNIMES**.

Sin embargo, estas preferencias no son idénticas.. Por ello es necesario agregar las preferencias de los individuos y obtener la elección **SOCIAL**, lo cual se hace a través de los **sistemas de votación o reglas de elección colectiva**.

El enfoque positivo de la teoría de la HP se ocupa precisamente de estudiar el papel que juegan los partidos políticos, la burocracia y los grupos de presión, que tienen sus propios intereses que hacen valer en menor o mayor grado, en la toma de decisiones y en la ejecución de la actividad financiera, desvirtuando el proceso de elección colectiva y afectando a la eficacia, eficiencia y equidad de las decisiones públicas sobre ingresos y gastos.

5. ELECCIÓN SOCIAL Y PREFERENCIAS INDIVIDUALES

La Tª de la Elección Social plantea, en primer lugar, cuál es el tipo de **regla de votación** que permita conciliar tales conflictos de intereses.

A) REQUISITOS DE LAS REGLAS DE ELECCIÓN COLECTIVA. EL TEOREMA DE LA IMPOSIBILIDAD ARROW

Según Arrow, las **condiciones** que debe cumplir toda **regla de elección social** son:

- **Ausencia de dictadores (AD)** no existe ningún individuo (j) tal que si él prefiere la alternativa a) a la alternativa b), la regla de elección social prefiera a) a b) **siempre**, con independencia de cuáles sean las preferencias de los demás individuos.
- **Dominio no restringido.** La regla de elección debe ser aplicable a **cualquier situación posible**.
- **Racionalidad o transitividad de la Regla de elección social:** Si una alternativa "a" es preferible a una alternativa "b" y la "b" a la "c", entonces la alternativa "a" es preferible a la "c".
- **Óptimo Paretiano débil (PO).** La regla debe permitir elegir siempre alternativas óptimo-paretianas dentro de las disponibles: si todos prefieren la alternativa "a" a la "b", se elegirá "a" ; o, si un individuo prefiere "a" a "b" y al resto le es indiferente, entonces se elegirá "a".
- **Independencia de las alternativas irrelevantes (IAI).** El resultado de la elección no debe depender de alternativas no consideradas. por ejemplo, si la elección es gastar en sanidad (A) o en educación, el resultado no debe depender de cómo valoren los individuos la sanidad o la educación en relación con un tercer bien no considerado (C), como podría ser la justicia.

El Teorema Imposibilidad de ARROW afirma que cuando existen al menos 3 alternativas y el número de votantes es finito **no existe ninguna regla de elección colectiva (REC) que cumpla los anteriores requisitos**. lo que lleva a considerar cuál de las restantes opciones es menos mala.

B) REGLA DE LA UNANIMIDAD (WICKSELL)

Para **Wickse**, la regla de la **unaninidad** es la **única válida para fijar un nivel óptimo-paretiano** de consumo de bienes públicos y su correspondiente fórmula impositiva de financiación.

Esta regla presenta los siguientes **inconvenientes que hacen difícil su aplicación práctica**:

1. **Excesiva pérdida de tiempo** en la negociación.
2. **Se estimulan conductas estratégicas de los votantes**, que pueden llevar a la adopción de una medida por unanimidad sin que suponga un óptimo paretiano.
3. Esta regla es **inaplicable si el número de votantes es elevado**.
4. La regla **prima sobremanera a las minorías**. Es lo que **Baumol** denominó "Tiranía de la minoría").

Debido a estos problemas WICKSELL propuso que las decisiones se tomaran por mayoría de 5/6 (o *regla de la unanimidad relativa*) admitiendo que en este caso la mayoría podrían imponer su elección a la minoría (*dictadura de la mayoría*).

C) REGLAS DE LA MAYORÍA, PARADOJAS E IMPOSIBILIDAD.

La inoperatividad de la regla de la unanimidad, exige establecer una regla de **mayoría cualificada óptima**.

Para Buchanan y Tullock, dicha mayoría debe fijarse a un nivel tal que minimice la suma de costes externos y costes de adopción de la decisión que deben soportar los votantes.

En la práctica no existe ninguna mayoría que pueda considerarse óptima, porque es imposible valorar los citados costes.

D) LA REGLA DE LA MAYORÍA SIMPLE O SIMPLEMENTE REGLA DE LA MAYORÍA

Es la de uso más generalizado en los sistemas democráticos, es la apoyada por la mitad más uno de los individuos del grupo.

instituto ARQUITECTURA

a) Ventajas

- 1) Es la que mejor refleja el **principio democrático** "1 nombre 1 voto".
- 2) **Evita las largas deliberaciones** que se producen cuanto mayor es la mayoría requerida para la adopción de la decisión (*caso contrario al inconveniente nº1 de la regla de la unanimidad*).
- 3) **Facilidad de comprensión por los individuos**, lo cual hace que goce de gran legitimidad.

b) Inconvenientes (Votación por Puntos, Escasos Incentivos, Logrolling, y CONDORCET)

- 1) **La regla de la mayoría no refleja la intensidad de las preferencias individuales** Este problema se podría resolver mediante la **VOTACIÓN POR PUNTOS**.
- 2) **Modifica la distribución del bienestar en la sociedad, sin que se conozca la intensidad de esta modificación**, puede suceder que la pérdida de utilidad de los perdedores supere el aumento de utilidad de los ganadores.
- 3) **Otorga pocos incentivos a la participación de votantes potenciales**, sobre todo en colectividades grandes.
- 4) Si se usa para adoptar decisiones redistributivas de la renta, **puede conducir a una explotación de las minorías por las mayorías** (tiranía de la mayoría).

- 5) La **regla de la mayoría no cumple las exigencias mínimas establecidas por Arrow**.
- 6) Finalmente, en la mayoría simple puede producirse el denominado “cabildeo”, “**logrolling**” o “intercambio de votos”, cuando las decisiones que se adoptan no son unidimensionales (ej.: cuando se vota el nivel de gasto en las distintas partidas del presupuesto, sanidad, educación etc. y no solo el importe total del presupuesto).

6. EMPRESAS PÚBLICAS Y EFICIENCIA

La **empresa pública** es aquel tipo de unidad económica productora, comercializadora o financiadora de bienes o servicios en la cual el estado tiene la propiedad del capital y/o la capacidad de nombrar a la dirección.

En cuanto a la **justificación** de la actividad empresarial del estado existen diversos argumentos:

- 1) razones de carácter distributivo.
- 2) razones de planificación económica.
- 3) Desarrollo en industrias incipientes y hasta que disminuyan los costes de entrada.
- 4) Asegurar el abastecimiento de productos básicos.

Nos detendremos especialmente en las **razones de eficiencia**:

- 1) **Razones de eficiencia asignativa**, se centran en la actividad del estado tendente a paliar los fallos del mercado, en la consecución de una asignación Pareto óptima.
- 2) **Razones de eficiencia tecnológica y de gestión**, las empresas públicas permiten conseguir una adecuada eficiencia directiva y tecnológica que garantiza métodos de producción eficientes que minimicen costes. Esta tesis se ha defendido por algunos autores como **John Kenneth Galbraith** y, puesta en práctica por algunos países como en **Francia** a través de la denominada «planificación indicativa».

B) Finalmente, Como CAUSAS DE LA INEFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO

Se pueden señalar:

1. Incentivos organizativos:

- 1) **La imposibilidad de quebrar** de las empresas públicas hace que carezcan de los incentivos organizativos fundamentales de las empresas privadas, en las que las presiones del mercado imponen restricciones presupuestarias que estimulan el uso eficiente de los recursos.
- 2) **La ausencia de competencia** con efectos negativos sobre el sistema de incentivos impuesto por el mercado a las empresas a ser más innovadoras y eficientes. La ausencia de competencia en muchas empresas públicas provoca efectos contrarios a los señalados.

2. Incentivos individuales:

- 1) **Restricciones en la estructura salarial:** los directivos de las empresas públicas no suelen tener estructuras retributivas ligadas con los beneficios, lo que redundaría en una menor eficiencia.
- 2) **La estabilidad en el empleo:** es mucho mayor en las empresas públicas que en las privadas.

La imposibilidad de ser despedido, unida a la ausencia de un adecuado sistema de premios y castigos, explica en gran medida las conductas burocráticas y las posibles ineficiencias de las empresas públicas.

No obstante, cabe destacar que la estabilidad en el empleo también tiene aspectos positivos aunque se suelen tener en cuenta más los negativos.