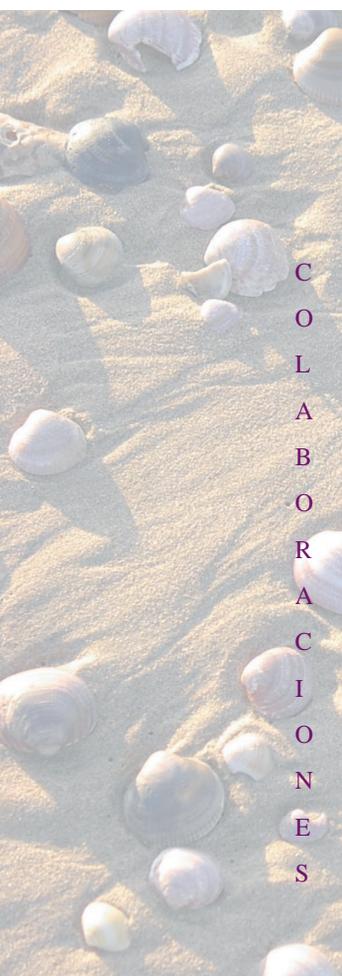




ECONOMÍA

TEMAS ACTUALES DE ECONOMÍA



El papel del Sector Público ante el nuevo orden económico y financiero

C
O
L
A
B
O
R
A
C
I
O
N
E
S

Una visión panorámica del sector público en la actualidad: situación, tendencias y retos. **José M Domínguez y Rafael López**

La configuración del sector público: dimensión, modelos de Estado y gobernanza en un contexto de globalización. **Jorge Onrubia**

El sector público ante la crisis económica. **Victorio Valle y Reyes Navarro**

Fallos del mercado y regulación pública. **Agustín Mblina y Almudena Guarnido**

El sector público y el mercado de trabajo. **Miguel González**

La intervención del sector público en el sistema financiero. **José M González-Parámo**

El sector público ante la sociedad del conocimiento. **Francisco Villalba y Esperanza Nieto**

El gasto público: requerimientos y prioridades. **Alfonso Utrilla**

El sector público y la competitividad empresarial. **Elena Manzanera, Joaquín Auriolos y M^a Carmen Fernández**

Opciones y reformas fiscales. **Emilio Albi**

La financiación de las administraciones territoriales. **Julio López**

El sector público ante el cambio climático. **Xavier Labandeira**

Sector público y eficiencia económica: ingresos y gastos públicos. **Nuria Rueda**

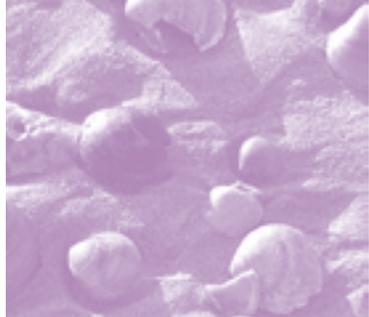
Sector público y redistribución. **Rosa Martínez**



Volumen 4
2009

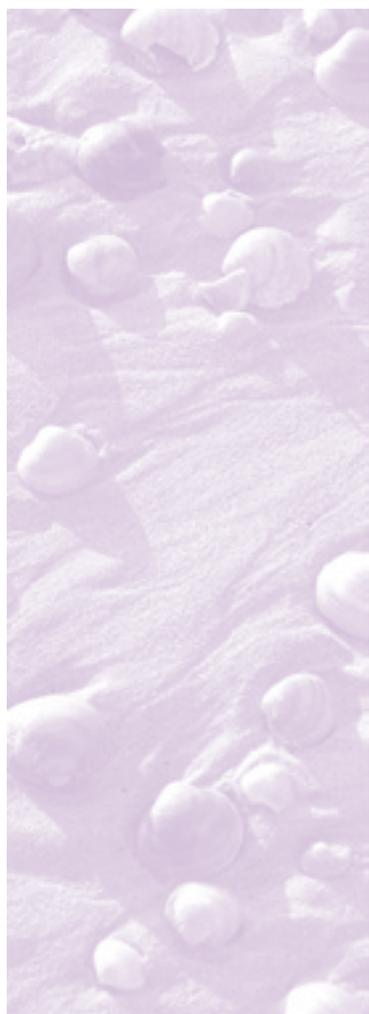


INSTITUTO
DE ANÁLISIS
ECONÓMICO Y
EMPRESARIAL
DE ANDALUCÍA



ECONOMÍA

TEMAS ACTUALES DE ECONOMÍA



Volumen 4
2009





INSTITUTO
ANÁLISIS
ECONÓMICO
EMPRESARIAL
DE ANDALUCÍA



COORDINACIÓN

Braulio Medel Cámara (Unicaja)

José M. Domínguez Martínez (Universidad de Málaga)

AUTORES:

José M. Domínguez Martínez y Rafael López del Paso (*Universidad de Málaga*) [1]

Jorge Onrubia Fernández (*Universidad Complutense de Madrid*) [2]

Victorio Valle (*FUNCAS Y UNED*) y Reyes Navarro (*UNED*) [3]

Agustín Molina Morales y Almudena Guarnido Rueda (*Universidad de Almería*) [4]

Miguel González Moreno (*Universidad de Granada*) [5]

José Manuel González-Páramo Martínez Murillo (*Banco Central Europeo*) [6]

Francisco Villalba Cabello y Esperanza Nieto Lobo (*Analistas Económicos de Andalucía, Universidad de Málaga*) [7]

Alfonso Utrilla de la Hoz (*Universidad Complutense de Madrid*) [8]

Elena Manzanera Díaz, M^a. del Carmen Fernández Cuevas y Joaquín Auriolos Martín [9]

Emilio Albi (*Universidad Complutense de Madrid*) [10]

Julio López Laborda (*Universidad de Zaragoza*) [11]

Xavier Labandeira (*Universidad de Vigo y FEDEA*) [12]

Nuria Rueda López (*Universidad CEU-San Pablo*) [13]

Rosa Martínez López (*Universidad Rey Juan Carlos*) [14]

No se permite la reproducción total o parcial de este libro ni el almacenamiento en un sistema informático, ni la transmisión de cualquier forma o cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Depósito Legal: MA-541-2006
ISBN: 978-84-937048-3-4
I.S.S.N. 1886-3418

© 2009

Índice

VOL.4

2009

E

C

O

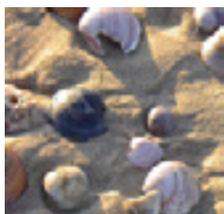
N

O

M

Í

A



**Temas
Actuales de
Economía**

El papel del Sector Público ante el nuevo orden económico y financiero

COLABORACIONES

(editadas en este número)

	Página
[1] Una visión panorámica del sector público en la actualidad: tendencias, situación y retos	013
[2] Dimensión y eficiencia del sector público ante la globalización: modelos de gobernanza fiscal	059
[3] El sector público ante la crisis económica	093
[4] Fallos del mercado y regulación pública	127
[5] El sector público y el mercado de trabajo	159
[6] La respuesta de eurosistema y su gestión del riesgo financiero ante la crisis financiera internacional	183
[7] El sector público ante la sociedad del conocimiento	205
[8] El gasto público: requerimientos y prioridades	261
[9] Sector público y competitividad	299
[10] Reformas fiscales tras la crisis económica	325
[11] Un nuevo modelo de financiación para las comunidades autónomas	337
[12] El sector público ante el cambio climático	361
[13] Sector público y eficiencia económica: ingresos y gastos públicos	383
[14] Sector público y redistribución	411



Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía no se hace responsable de las opiniones vertidas por los colaboradores en sus artículos.

Braulio Medel
Presidente de Unicaja

Prólogo

De una u otra manera, las actividades del sector público afectan a todos los ciudadanos sin excepción, de forma continua a lo largo de sus vidas, ya sea como contribuyentes o como beneficiarios de los programas de servicios públicos y de prestaciones sociales. También las unidades empresariales, en cualquiera de sus fases, se ven afectadas igualmente por la tributación, los servicios públicos, otros programas de gasto público o la regulación. Todo ello, naturalmente, sin olvidar la importancia de las propias administraciones públicas como oferentes de empleo directo y demandantes de bienes y servicios al sector privado. Por multitud de razones, el Estado es un elemento fundamental e imprescindible en cualquier sociedad, donde está llamado a desempeñar unos papeles mínimos, que han de ampliarse en sistemas democráticos avanzados. Lo anterior no debe ser óbice para reconocer la existencia de diferentes concepciones del modelo de Estado, con distintas consecuencias para el conjunto y la intensidad de las funciones a desempeñar por éste.

La relevancia de un agente como el sector público, que además va adaptándose a los cambios económicos, sociales y políticos, hace que sea conveniente -si se

quiere disponer de una visión adecuada de la dinámica económica- analizar su situación, acotar los principales factores determinantes de su evolución, visualizar las tendencias en curso y percibir los problemas y retos que se ciernen sobre el mismo. Los estudios sobre aspectos concretos del sector público son cada vez más frecuentes en el campo de la investigación económica y, pieza a pieza, permiten ir adquiriendo un conocimiento cada vez más sólido y profundo de una realidad sumamente compleja. Sin embargo, al menos con una cierta periodicidad, y especialmente en momentos marcados por cambios significativos, conviene adoptar un enfoque comprensivo para abordar estudios que posibiliten una adecuada visión de conjunto de los aspectos económicos básicos del sector gubernamental.

De vez en cuando, hacer una especie de alto en el camino, a fin de evaluar la situación, trazar un balance y desbrozar entre la maleza las cuestiones esenciales para el futuro de dicho sector, es una necesaria, aunque ardua, tarea. Llevarla a cabo con acierto aporta, sin embargo, notables réditos en diferentes facetas: a los policy makers puede proporcionarles elementos de reflexión sobre posibles orientaciones



estratégicas y líneas de actuación; a los profesionales del sector público, brindarles una visión del estado de la cuestión; a los investigadores y académicos, la posibilidad de detectar huecos potenciales para el desarrollo de nuevas investigaciones; para cualquier ciudadano -por supuesto, siempre que se supere el difícil reto de compaginar el rigor científico con una mínima capacidad de divulgación y comunicación- la oportunidad de adentrarse en los entresijos de la actuación económica del sector público y enriquecer su formación con el conocimiento de cuestiones que le afectan directa o indirectamente.

Por todo lo anterior, hay que valorar positivamente la iniciativa del Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía de emprender un proyecto en esa línea, plasmado en la presente publicación, que me complace presentar. Bajo la coordinación de José M. Domínguez Martínez, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga, un

nutrido grupo de destacados y prestigiosos especialistas, académicos e investigadores participa en este número monográfico de Temas Actuales de Economía, que, con un enfoque ambicioso, ofrece una completa y sistemática visión de la situación, tendencias y retos del sector público en los países occidentales desarrollados, en general, y en España, en particular.

Por el interés temático, por la amplitud de las materias tratadas, por las perspectivas adoptadas y el desarrollo de sus contenidos, por la contrastada solvencia de sus autores, el presente volumen está llamado a convertirse en una valiosa y útil referencia para todas aquellas personas que quieran aproximarse a la realidad actual del sector público y tengan la voluntad de adentrarse en su conocimiento, ya sea movidos por una inquietud científica o simplemente como ciudadanos que deseen identificar las claves que marcan la trayectoria del principal actor económico de nuestra sociedad.

*José M. Domínguez
Universidad de Málaga*

Introducción

El papel del sector público en la economía de los países desarrollados es sumamente relevante. Atendiendo al indicador más habitual, la ratio del gasto público respecto al producto interior bruto, su participación, para el conjunto de los países de la OCDE, se cifra por encima del 40 por ciento. Teniendo en cuenta que dicho indicador no comprende las manifestaciones de otras intervenciones económicas de gran repercusión, entre las que destaca la regulación, su importancia real va en la práctica mucho más allá. La constatación de este hecho obliga a relativizar la extendida noción de economías de mercado con las que se identifica a los referidos países, confiriéndoles el carácter de sistemas mixtos. Por si había alguna duda al respecto, los recientes episodios de crisis económica y financiera internacional han puesto de relieve el verdadero alcance de la intervención del Estado, sin cuya actuación -no sería muy aventurado afirmar- se habrían podido resquebrajar totalmente los cimientos de las sociedades actuales.

Aun cuando los cambios económicos y sociales han sido un rasgo permanente durante la segunda mitad del siglo

veinte, a lo largo de las últimas décadas se vienen produciendo de una manera mucho más acelerada e intensa, bajo el impulso imparable de la globalización, de la integración de los mercados financieros, del desarrollo tecnológico, de manera particular en los ámbitos de la información y la comunicación, los movimientos migratorios masivos y los cambios de regímenes políticos, entre otros factores. Sin embargo, en este escenario en permanente estado de mutación, la actividad económica y el poder político parecen competir en una carrera a dos velocidades: mientras que la primera se ha transformado radicalmente, adaptándose continuamente al nuevo entorno, el poder político permanece anclado en esquemas que apenas han sufrido transformaciones en siglos. Esta acusada asimetría entre la vertiente económica y la política representa una a veces insalvable rémora para afrontar adecuadamente los problemas económicos y sociales de nuestra época, muchos de los cuales desbordan claramente los límites del Estado-nación, como la reciente situación de crisis se ha encargado de certificar.

La situación descrita invita a analizar, más que nunca, cuál es el papel que viene desempeñando el sector público



en el ámbito económico, identificar las principales tendencias existentes y vislumbrar los retos que deberá afrontar dentro del nuevo orden económico y financiero, actualmente en proceso de recomposición. A esa finalidad, tan necesaria como desafiante, responde el número monográfico de la revista "Temas Actuales de Economía", del que me honra actuar como coordinador, orientado al sector público, en general, y, de manera especial, al caso español.

Consciente de las importantes y variadas implicaciones de la intervención pública, el sumario del número ha sido concebido con un planteamiento amplio, de manera que se cubrieran no sólo los aspectos estándares, sino también aquellos otros menos frecuentes en su tratamiento pero no menos relevantes. Así, el número está estructurado en catorce artículos, ocupándose cada uno de ellos de las cuestiones que a continuación se reseñan.

Inicialmente se dedica un trabajo, elaborado por el Dr. Rafael López y yo mismo, a ofrecer una visión panorámica del sector público en la actualidad, con objeto de exponer la situación presente, identificar las principales tendencias y apuntar los retos a los que tienen que hacer frente las administraciones públicas. La configuración del sector público es luego abordada de forma específica por el profesor Jorge Onrubia, quien se encarga de analizar cuestiones tan trascendentales como la dimensión de dicho sector, los modelos de Estado y la gobernanza en un contexto de globalización. Dada la extraordinaria influencia de la actual crisis económica, que marca un punto de

inflexión en la evolución registrada en las últimas décadas, no sólo en la esfera económica, la actuación del sector público ante la misma es tratada por los profesores Victorio Valle y Reyes Navarro.

La vertiente de la regulación pública, ligada, en principio, a la corrección de los fallos del mercado, es el objeto del artículo elaborado por los profesores Agustín Molina y Almudena Guarnido. A su vez, el profesor Miguel González se encarga de estudiar las vinculaciones del sector público con el mercado de trabajo. Por su parte, el profesor José Manuel González-Páramo se ocupa de analizar la intervención de las autoridades monetarias ante la crisis del sistema financiero internacional. Por otro lado, la importancia adquirida por la sociedad del conocimiento aconsejaba dedicar un estudio específico, elaborado por el Dr. Francisco Villalba y la investigadora Esperanza Nieto.

El análisis del gasto público en su conjunto, atendiendo a sus requerimientos y prioridades, es el objeto del trabajo desarrollado por el profesor Alfonso Utrilla, en tanto el estudio del profesor Joaquín Auriol y las investigadoras Elena Manzanera y María del Carmen Fernández se orienta a dilucidar las repercusiones de las actuaciones del sector público en la competitividad empresarial.

Una perspectiva actual de las opciones y reformas fiscales no podía faltar en un compendio de esta naturaleza. Dicha tarea recae en el profesor Emilio Albi. El protagonismo alcanzado por las administraciones territoriales

demanda una consideración especial de su financiación, mediante la realización de un estudio a cargo del profesor Julio López. Por otro lado, la extraordinaria importancia de los problemas ligados al medio ambiente justifica asimismo su tratamiento diferenciado, a través del estudio llevado a cabo por el profesor Xavier Labandeira.

Naturalmente, dos facetas tan significativas como la eficiencia de las actuaciones del propio sector público y la incidencia de los programas de ingresos y gastos públicos en el terreno distributivo tampoco podían estar ausentes del recorrido expositivo contemplado en este número monográfico. Ambos aspectos se tratan en sendos artículos elaborados por las profesoras Nuria Rueda y Rosa Martínez, respectivamente.

En definitiva, el abanico de temas incluidos es considerablemente amplio y su tratamiento adecuado requería de la participación de un elenco de acreditados especialistas, como los que se dan cita en esta publicación, a todos los cuales quiero dejar constancia de mi agradecimiento por su aceptación a participar en la misma, así como del reconocimiento por la calidad y la utilidad de los trabajos realizados, que, desde mi punto de vista, la tienen no sólo para la comunidad científica, sino también para los responsables y técnicos del sector público, así como, en su función divulgadora, para los ciudadanos en general.



UNA VISIÓN PANORÁMICA DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD: TENDENCIAS, SITUACIÓN Y RETOS

José M. Domínguez Martínez
Rafael López del Paso
Universidad de Málaga

● RESUMEN

Palabras clave:

sector público, tendencias,
indicadores económicos, retos
planteados.

Códigos JEL

H10, H11, H20, H30, H50

En este trabajo se lleva a cabo un análisis del sector público en los países occidentales desarrollados, con especial referencia a España, en el que se analizan las tendencias registradas en las dos últimas décadas, así como la situación presente, además de exponer las principales cuestiones y retos que dicho sector afronta en la actualidad, adoptando la doble perspectiva de las ramas tradicionales (asignación, distribución, estabilidad y desarrollo) y de las dos vertientes del presupuesto. Se pone de relieve cómo han cambiado sustancialmente la dimensión y el papel del sector público, si bien, con carácter general, no se ha adaptado a las exigencias derivadas del nuevo contexto de globalización económica.

Introducción

Desde el último cuarto del siglo XX, viene registrándose, a escala mundial, un proceso de importantes transformaciones económicas, sociales y políticas que, sin solución de continuidad, han conducido a un nuevo escenario con una amplia gama de consecuencias que afectan sin excepción a todos los agentes económicos, sea cual sea su papel y su ubicación. Como no podía ser de otra manera, para un agente de la relevancia del sector público, que actúa como vértice de innumerables demandas y conflictos sociales, las repercusiones son especialmente patentes. A pesar de que durante algún tiempo cuajó la idea de que, dentro del nuevo orden económico, el sector público había entrado en un proceso de repliegue generalizado (en 1996, Bill Clinton llegó a proclamar: *“la era de un gran sector público ha finalizado”*), los hechos desmienten con contundencia esa creencia, a todas luces precipitada e injustificada. De hecho, en un informe de The Economist del año 1997 (pág. 17), llegaba a afirmarse lo siguiente: *“dadas las presiones que cabría haber esperado disminuirían el tamaño del sector público, la persistencia de un gran sector público es un misterio”*.

En una fase como la que estamos viviendo en la actualidad, caracterizada por una profunda crisis económica y financiera de alcance internacional, en una tendencia invertida, el misterio se transforma en la intriga de saber hasta dónde podrá ampliarse la intervención del sector público para ayudar a superar una situación tan adversa y con las dificultades que se derivan de un marco de globalización en el que el poder político no ha evolucionado al mismo ritmo –en muchos aspectos, ni siquiera ha cambiado en siglos– que la actividad económica. Ante una crisis que ha sido calificada como crisis “transformadora”, el sector público está abocado a redefinir su papel y a rediseñar los esquemas de relación con el sector privado.

En definitiva, si la importancia intrínseca que tradicionalmente ha tenido el sector público en la economía justifica la conveniencia de un seguimiento regular de su papel y de sus transformaciones a lo largo del tiempo, dicho examen es mucho más necesario ante un panorama como el reseñado. En esa línea se sitúa el presente trabajo, que pretende ofrecer una visión general de las tendencias recientes del sector público, de su situación actual y de los principales retos planteados, en el contexto de los países occidentales desarrollados, con especial consideración del caso español.

El trabajo está organizado en tres apartados: en el primero se efectúa un repaso de las tendencias observadas en la trayectoria del sector público en las dos últimas décadas; en segundo término se analiza la situación actual a través de los indicadores más representativos de su intervención y de su actividad; el tercer apartado se centra en los retos a los que tiene que enfrentarse dicho sector en la actualidad y en el horizonte de la próxima década.

Ha de hacerse la advertencia de que, dada la diversidad de aspectos contemplados, no resulta posible, lógicamente, dentro de los límites de un artículo, descender en detalle a cada uno de ellos, por lo que la pretensión es trazar un cuadro ilustrativo de tales aspectos en sus líneas esenciales. No obstante, asimismo se lleva a cabo un análisis econométrico de diversas relaciones económicas, cuyos principales resultados se recogen en notas a pie de página.

1. Tendencias recientes del sector público

A fin de poder apreciar las principales transformaciones registradas por el sector público en el curso de las dos últimas décadas, en este apartado se presta atención a una serie de interrogantes:

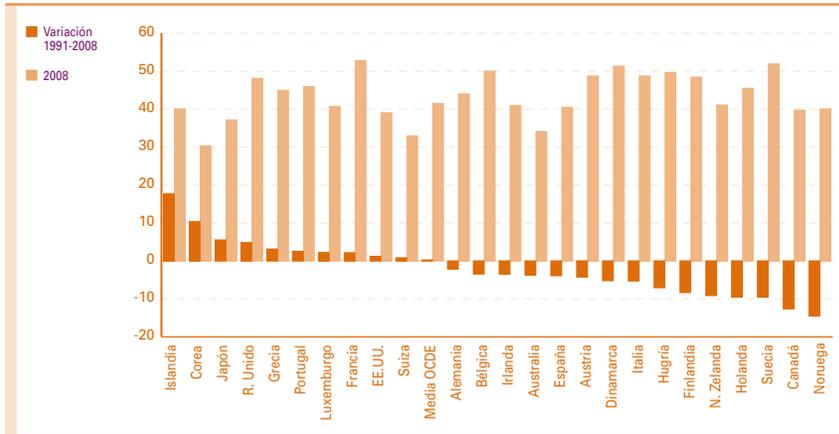
a) *¿Se ha replegado realmente el sector público en la economía?*

Las dificultades para disponer de un indicador que refleje fidedignamente la participación del sector público en la economía de un país son bien conocidas (Domínguez y Rueda, 2005c; Domínguez, 1990). Como recuerdan Dublin et al. (2004, pág. 17), *“no hay ninguna medida estadística generalmente aceptada del tamaño del sector público apropiada para todos los tipos de análisis económicos, sociales y políticos. El gasto público total es usado comúnmente, pero probablemente a causa de la disponibilidad de los datos más que por la adecuación del concepto”*.

En la mayoría de los países de la OCDE, entre los años 1991 y 2008, la ratio del gasto público respecto al PIB disminuye. Los descensos más significativos, superiores a los 9 puntos porcentuales (p.p.), se registran en Noruega, Suecia, Canadá, Finlandia y Holanda. No obstante, en algunos países, dicha ratio aumenta, si bien moderadamente, salvo en los casos de Japón y, especialmente, Corea, que partía de un nivel muy reducido, e Islandia (gráfico 1). Sólo tres países mantienen unos niveles de gasto público superiores al 50 por ciento, mientras que a comienzos de los años 90 doce países estaban en dicha situación. En el período considerado, España disminuye su ratio en cerca de 4 p.p. Hoy día, son mayoría los países que sitúan su ratio de gasto público en la franja comprendida entre el 40 por ciento y el 50 por ciento.

GRÁFICO 1: “GASTO PÚBLICO/PIB” EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (1991-2008)

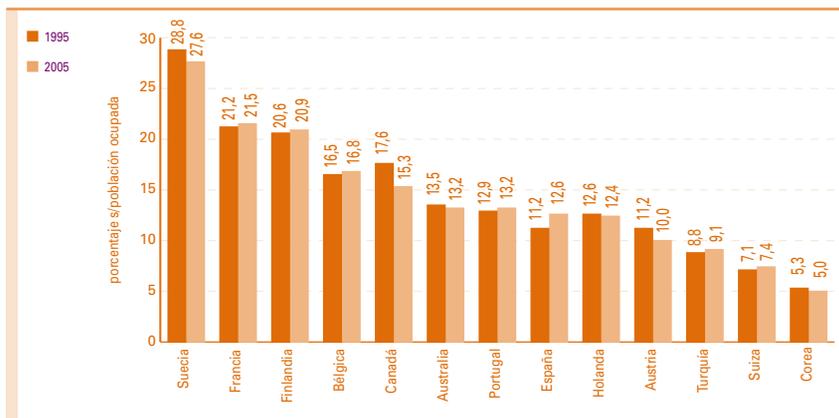
Fuente: Estadísticas de la OCDE.



Con datos de empleo público, entre los años 1995 y 2008 no se observa una tendencia clara. España es el país, para los que existe información disponible, donde más crece (OCDE, 2008d) (gráfico 2).

GRÁFICO 2: EMPLEO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1995 Y 2005 (porcentaje sobre población ocupada)

Fuente: OCDE (2008d).

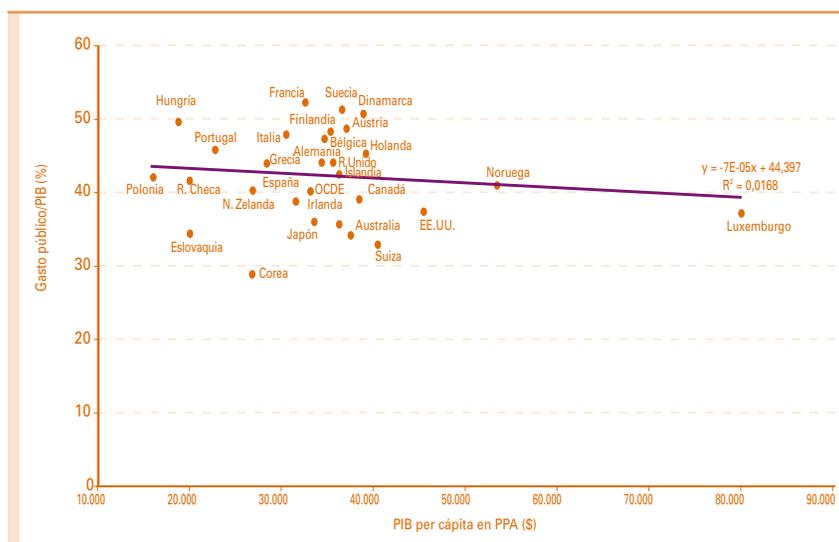


b) *¿Es significativo el nivel del PIB per cápita como determinante del tamaño relativo del sector público?*

Para el conjunto de países desarrollados, se evidencia una ausencia de correlación entre el nivel del PIB per cápita y el tamaño del sector público (gráfico 3). Lo anterior no resulta sorprendente, toda vez que la muestra corresponde exclusivamente a países desarrollados. Tampoco cabe interpretarlo necesariamente como una refutación de la Ley de Wagner, ya que, en puridad, ésta hace referencia a la relación existente entre el tamaño relativo del sector público y el nivel de desarrollo de un país a lo largo del tiempo (Domínguez y Rueda, 2005c)¹.

GRÁFICO 3: RELACIÓN ENTRE TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA (en paridad de poder adquisitivo) EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



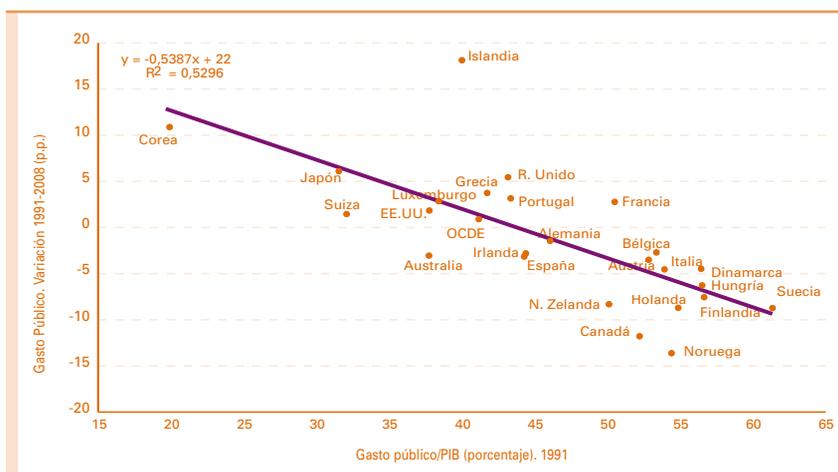
- I El análisis de cointegración mediante el modelo de corrección de errores entre las variables “gasto público” (medido en términos de PIB) y “PIB per cápita”, para el conjunto de países de la OCDE durante el periodo 1970 y 2007, controlando los efectos de la inflación y del crecimiento del PIB y de la población, no confirma la existencia de una correlación estructural positiva entre ambas variables.

c) *¿Se constata una tendencia a la convergencia en el tamaño del sector público?*

El gráfico 4 confirma la tendencia hacia la convergencia del tamaño del sector público, al observarse un considerable grado de correlación negativa (coeficiente de $-0,73$) entre el tamaño inicial del sector público en 1991 y la variación de la ratio considerada entre 1991 y 2008².

GRÁFICO 4: RELACIÓN ENTRE DIMENSIÓN INICIAL Y VARIACIÓN DEL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (1991-2008)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



d) *¿Hay alguna relación entre el tamaño del sector público y la actuación macroeconómica nacional?*

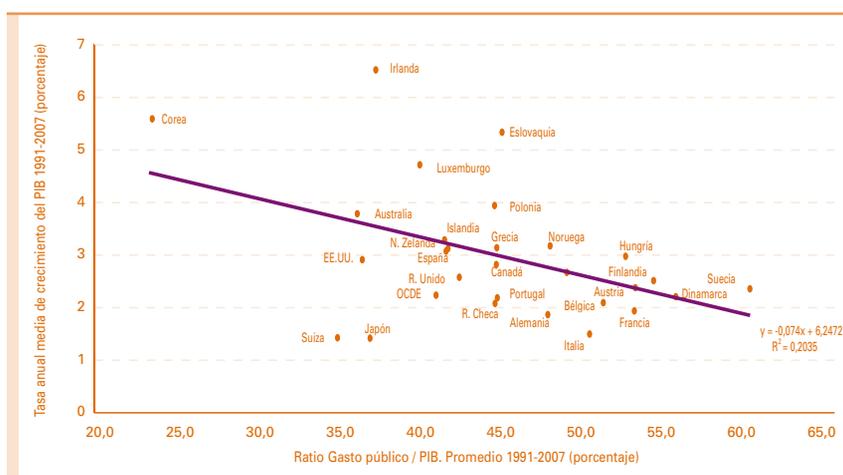
Lagares (2008), después de constatar la inexistencia de una conexión entre el cambio en la dimensión del sector público y las tasas de crecimiento económico en los países de la OCDE, considera, tras un análisis estadístico, que, aunque no existe una relación estadística robusta, sí se observa “una clara coincidencia temporal negativa entre la dimensión del sector público y el crecimiento de la producción”. En Domínguez y Rueda

- 2 Atendiendo al comportamiento macroeconómico descrito por cada uno de los países integrantes de la OCDE durante el periodo 1970-2007, los valores de equilibrio estimados para el nivel de gasto público en términos de PIB mediante el análisis de cointegración confirman la tendencia hacia la convergencia del tamaño del sector público en un periodo de 12,5 años.

(2005c) se concluye que no existe correlación entre la variación de la ratio gasto público/PIB y la tasa anual media de crecimiento económico³. La utilización de la cifra media de la ratio gasto público/PIB en el período analizado (1990-2003) deja entrever una cierta correlación negativa, al igual que ocurre para el período 1991-2007 (gráfico 5).

GRÁFICO 5: TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y CRECIMIENTO DEL PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (1991-2007)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



En un análisis acerca de la influencia del tamaño del sector público en el comportamiento económico de Estados Unidos y Europa, Bell y Tawara (2009) concluyen que dicha variable ejerce un papel significativo en la explicación de la menor oferta de trabajo en el continente europeo, donde la dimensión alcanzada por el sector público conlleva mayores costes en términos de bienestar. Se apunta la posibilidad de que los votantes europeos prefieran la redistribución aun a costa de la eficiencia asignativa.

e) ¿Se ha generalizado la política de estabilidad presupuestaria?

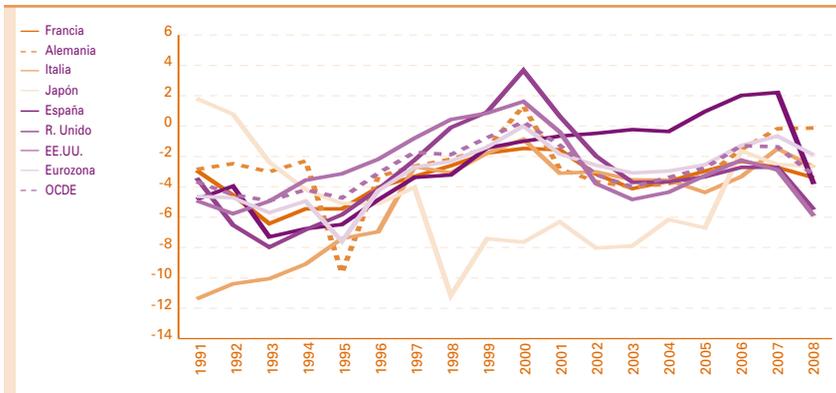
El análisis de la evolución del saldo presupuestario de las administraciones públicas en los países de la OCDE muestra un claro cambio de tendencia a mediados de los años noventa, momento a partir del cual se evidencia una apreciable mejora de las cuentas públicas, que, en torno al año 2000, se aproximan al equilibrio o se colocan en una situación de superávit. Posteriormente se generaliza un

3 El análisis de causalidad acometido para el conjunto de países de la OCDE durante el periodo 1970-2007 no confirma la existencia de relaciones causales entre la evolución del gasto público y del PIB per cápita.

empeoramiento de los saldos hasta el año 2003, cuando se inicia una nueva fase de mejora, que se quiebra drásticamente en el ejercicio 2008, en un contexto de aguda crisis económica (gráfico 6)⁴.

GRÁFICO 6: EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS PRESUPUESTARIOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1991-2008 (porcentaje sobre PIB)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



f) ¿Cómo se ha transformado la estructura de los gastos públicos?

La evolución del gasto público en las últimas décadas ha estado marcada por unas tendencias comunes en los países desarrollados, caracterizados por un avance de los bienes preferentes y de las transferencias de renta, una estabilización de los bienes públicos y de los servicios económicos, y un retroceso de los intereses (Domínguez y Rueda, 2005c).

g) ¿Cómo se ha transformado la estructura impositiva?

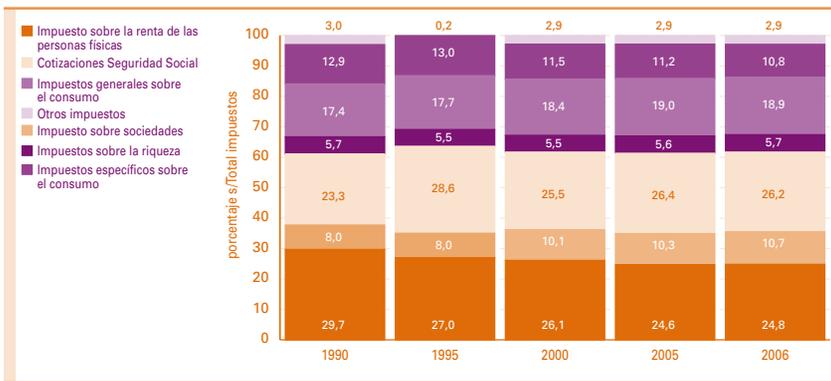
Tomando la media no ponderada de los países de la OCDE, se observa cómo el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha perdido peso dentro de la estructura impositiva (del 29,7 por ciento en 1990 al 24,8 por ciento en 2006),

4 De acuerdo con los resultados obtenidos mediante el análisis de datos de panel, durante el periodo 1980-2007, la tendencia mostrada por los saldos presupuestarios en los países de la OCDE se ve determinada, positiva y significativamente desde el punto de vista estadístico, por la volatilidad del comportamiento del PIB -medida a través de la desviación estándar de su tasa de crecimiento-. Por el contrario, los aumentos del empleo público y del tamaño relativo del sector público -aproximado por la variable "gasto público/PIB"- conducen a una menor estabilidad presupuestaria.

en tanto que el impuesto sobre sociedades ha avanzado cerca de 3 p.p. (del 8,0 por ciento al 10,7 por ciento). También lo han hecho las cotizaciones sociales (del 23,3 por ciento al 26,2 por ciento). A su vez, los impuestos relacionados con la riqueza se mantienen estables (en torno al 5,7 por ciento), lo que también les ocurre a los impuestos sobre el consumo (30 por ciento), si bien con tendencias contrarias en los generales (pasan del 17,4 por ciento al 18,9 por ciento) y los específicos (retroceden del 12,9 por ciento al 10,8 por ciento) (gráfico 7)⁵.

GRÁFICO 7: ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN EL CONJUNTO DE PAÍSES DE LA OCDE, 1990-2006 (porcentaje sobre total impuestos)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



h) ¿Cuál es el peso de las empresas públicas tras la ola de privatizaciones?

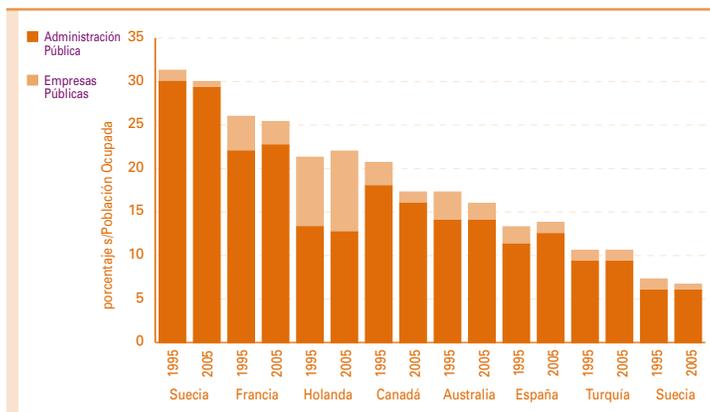
Con datos de empleo, disponibles para una muestra reducida de países, no se percibe una tendencia uniforme en los países desarrollados (OCDE, 2008c). Mientras que en España y Francia disminuye, en Holanda aumenta el peso del empleo en empresas públicas (gráfico 8).

En el año 2003, aún era muy elevado el número de países con barreras de entrada en la industria, especialmente en energía, transporte y tabaco, en tanto que era nulo en relación con el sector financiero, el comercio mayorista y la hostelería. Al propio tiempo, el porcentaje de países con al menos una compañía estatal en la industria superaba el 70 por ciento en electricidad, transporte de pasajeros, servicios de salud, ferrocarriles y servicios de apoyo al transporte aéreo, entre otros sectores (Conway et al., 2005, pág. 30).

5 Un análisis de las tendencias en los sistemas fiscales de los países de la OCDE se lleva a cabo en Domínguez (2003) y Domínguez y Carrasco (2003).

GRÁFICO 8: VARIACIÓN EN EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN Y EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS, 1995-2005 (porcentaje sobre población ocupada)

Fuente: OCDE (2008c).



i) *¿Hay alguna pauta común en cuanto a la estructura multijurisdiccional del sector público?*

Lo primero que habría que advertir es de que la información del sector público desagregada por niveles de gobierno es escasa y, en algunos casos, bastante deficiente. Baste señalar, por ejemplo, que en numerosas publicaciones España aparece clasificada entre los países unitarios, sin ninguna adscripción de datos al nivel autonómico, que aparece englobado, indiferenciadamente, en el ámbito local. Así, la distinción utilizada en las estadísticas impositivas de la OCDE entre países federales –los únicos para los que se diferencia un nivel de gobierno intermedio- y los unitarios no se corresponde con la realidad operativa. Con esas limitaciones, quizás lo más conveniente es centrarse en la cifra de impuestos atribuida al gobierno federal o central como reflejo del mayor o menor grado de descentralización (cuadro 1). Respecto a los países federales, la parte de los impuestos atribuida al nivel federal ha pasado, en promedio, del 53,6 por ciento en 1985 al 48,6 por ciento en 2006; para los países unitarios, del 65,7 por ciento al 62,2 por ciento. Dados los grandes contrastes existentes en cada grupo, es preciso atender a los datos por países para adquirir una visión más adecuada. Así, entre los federales, el porcentaje en cuestión va del 30,9 por ciento en Alemania al 81,6 por ciento en México; entre los unitarios, del 37,2 por ciento en España al 94,6 por ciento en Nueva Zelanda.

j) *¿Qué tendencias se observan respecto a la regulación?*

Según la OCDE (2009a), los países integrantes de esta organización han liberalizado ampliamente sus mercados de productos en los últimos diez años, si bien

Cuadro 1

**Estructura multijurisdiccional del sector público.
Impuestos atribuidos al gobierno central
(porcentaje sobre total)**

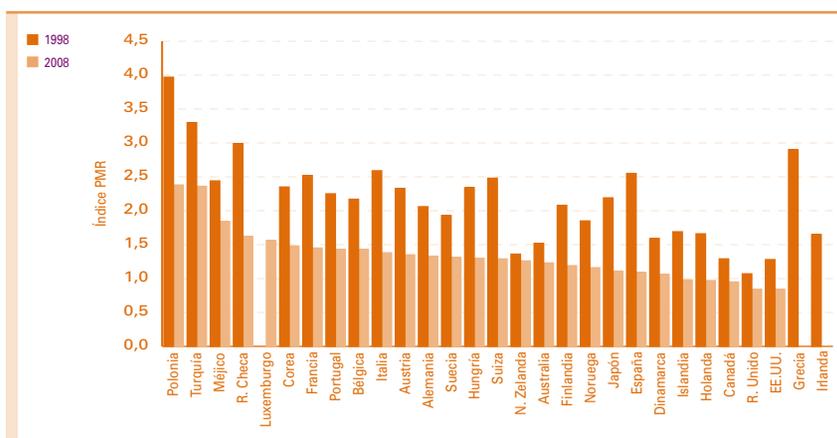
Países unitarios				Países federales			
País	1985	2006	Diferencia 2006-1985(p.p.)	País	1985	2006	Diferencia 2006-1985 (p.p.)
Corea	--	60,8	--	Australia	81,6	69,0	-12,6
Dinamarca	68,9	64	-4,9	Austria	48,9	53,5	4,6
Eslovaquia	--	49	49	Canadá	41,2	44,4	3,2
España	47,1	37,2	-9,9	Alemania	31,6	30,9	-0,7
Finlandia	55,7	52,9	-2,8	Méjico	87,6	81,6	-6,0
Francia	70,6	38,2	-32,4	Suiza	33,3	35,5	2,2
Grecia	62,3	63,6	1,3	EE.UU.	42,2	42,5	0,3
Holanda	52,9	59,3	6,9	Bélgica	62,6	31,7	-30,9
Hungría	--	62,8	62,8	Media simple	53,6	48,6	-5,0
Irlanda	82,1	85,9	3,8				
Irlanda	81,2	75,9	-5,3	Media OCDE	61,2	60,7	-0,5
Italia	62,5	54,4	-8,1				
Japón	43,8	38	-5,8				
Luxemburgo	67,1	68,2	1,1				
N. Zelanda	93,6	94,6	1,0				
Noruega	59,6	87,5	27,9				
Polonia	--	51,3	51,3				
Portugal	70,6	60,8	-9,8				
R. Unido	70,7	76,5	5,8				
Suecia	52,1	56,4	4,3				
Turquía	75,6	69,4	-6,2				
Media simple	65,7	62,2	-3,4				

Fuente: Estadísticas de la OCDE.

las reformas parecen haberse ralentizado en el período más reciente (2003-2008) en comparación con el anterior (1998-2003). Ha habido avances muy apreciables en relación con el gas, la electricidad y las telecomunicaciones. En promedio, entre 1998 y 2003 la regulación del mercado de bienes se ha movido hacia un entorno más competitivo. El avance ha sido mayor en reducir el control estatal y las barreras al comercio y a la inversión que en disminuir las trabas al emprendizaje (Conway et al., 2005, pág. 13). En dicho período España figura entre las naciones que se han movido desde el grupo de países relativamente restrictivos al situado a medio camino entre dicho grupo y el de los relativamente liberales (Conway et al., 2005, pág. 23). A pesar de ello, según los indicadores de la OCDE, España es uno de los países con una regulación más intensa, tanto en la esfera económica como en la administrativa (Domínguez, 2008a, págs. 30-31), si bien la situación está cambiando en los últimos años (gráfico 9).

GRÁFICO 9: REGULACIÓN DEL MERCADO DE BIENES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. ÍNDICE PMR 1998 Y 2008

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



Según el estudio de Arnold et al. (2008), el retraso en las reformas orientadas al mercado en una serie de países no sólo ha reducido el alcance del proceso de destrucción creativa, sino también, al debilitar la contestabilidad de los mercados, ha disminuido los incentivos de las empresas para adaptarse a las TICs en sectores de la economía que habrían posibilitado importantes ganancias de eficiencia⁶.

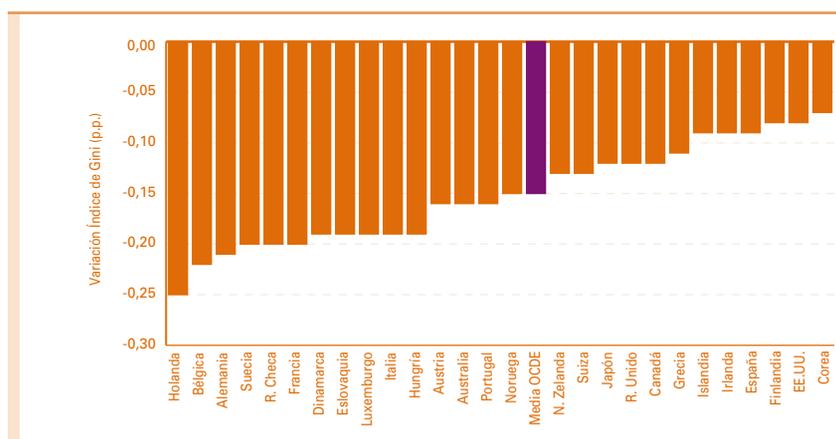
6 Las estimaciones econométricas llevadas a cabo mediante datos de panel dinámicos, para el conjunto de países de la OCDE, en las que se analiza el comportamiento del PIB atendiendo a la estructura productiva y de los mercados durante el periodo 1990-2005, apuntan a que el proceso de liberalización económica acometido durante estos años ha tenido un efecto expansivo sobre el PIB de 0,2 p.p.

k) ¿Qué papel ha jugado el sector público en el terreno de la distribución de la renta y la riqueza?

Los indicadores de la actividad redistributiva del sector público muestran que los sistemas impositivos y de prestaciones sociales en todos los países de la OCDE reducen la desigualdad de la renta, con un mayor impacto en los países europeos nórdicos y menor en Estados Unidos y Corea (OCDE, 2008b). Para los países de la OCDE en su conjunto, los sistemas de impuestos y transferencias reducen la desigualdad de la renta en un tercio (en torno a 0,15 puntos de Gini) (OCDE, 2008b, pág. 109) (gráfico 10)⁷.

GRÁFICO 10: INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS Y LAS TRANSFERENCIAS DE RENTA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA
(Variación del Índice de Gini (p.p.))

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



2. El papel del sector público en la actualidad

En esta sección se lleva a cabo un análisis de los indicadores más representativos de la intervención y de la actividad del sector público en la actualidad.

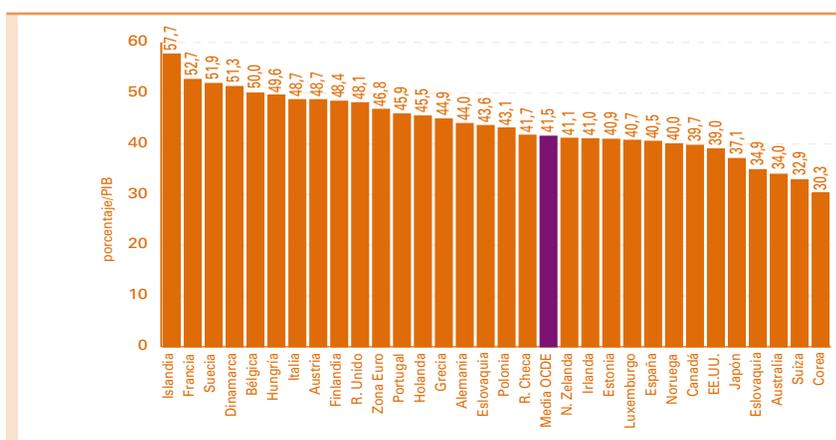
- 7 El análisis econométrico de la relación existente entre el Índice de Gini y sus potenciales factores determinantes en los países de la OCDE durante el periodo 1985-2005 sugiere una reducción en la desigualdad en la distribución de la renta ante un aumento de: 1) el peso relativo de los impuestos directos respecto a los impuestos indirectos; 2) la tasa de escolarización; 3) el grado de urbanización; y 4) la estabilidad de precios.

a) Ratios de gasto público no financiero

En el año 2008, el ratio gasto público/PIB en los países de la OCDE supera el 50 por ciento en Dinamarca, Francia, Suecia e Islandia (gráfico 11). Los menores niveles corresponden a Australia, Corea, República Eslovaca y Suiza, por debajo del 35 por ciento. El dato de España (40,5 por ciento, el más alto desde el año 1998) es muy similar a los de Irlanda y Noruega.

GRÁFICO 11: GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2008
(porcentaje sobre PIB)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



En la UE, las transferencias sociales son el principal componente del gasto público, representando un 42 por ciento del total en 2006. Las retribuciones de los empleados, con un 20 por ciento, y el consumo intermedio les siguen en importancia (Paternoster et al., 2008). En cualquier caso, se observan grandes contrastes dentro de los países de la OCDE: hay países donde las prestaciones y transferencias sociales absorben cerca de la mitad, o incluso más, del total del gasto público no financiero (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Japón, Luxemburgo y República Eslovaca). En otros países, las remuneraciones de los asalariados representan cerca de un 30 por ciento del total del gasto o incluso superan dicha cifra (Canadá, Dinamarca, Noruega, Portugal y Suecia) (cuadro 2).

Desde un punto de vista funcional, la protección social es la rúbrica más importante en la mayoría de los países, superando la cota del 40 por ciento del total en Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo y Suecia (cuadro 3). En el extremo opuesto se encuentran Estados Unidos, Islandia y Corea, donde dicha función queda por debajo del 20 por ciento del gasto total. En España

Cuadro 2

Estructura económica del gasto público en los países de la OCDE, 2007
(en porcentaje sobre el total)

	Consumo intermedio	Remuneración de empleados	Intereses	Prestaciones sociales (no especie)	Transferencias sociales en especie	FBCF	Otros
Alemania	9,5	15,7	6,3	39,1	16,7	3,3	9,4
Austria	8,8	18,8	5,9	37,0	11,2	2,1	16,3
Bélgica	7,3	24,3	8,0	31,8	14,3	3,4	11,0
Canadá	22,6	29,2	10,6	25,4	0,0	7,6	4,5
Corea	13,1	25,6	4,6	10,7	9,4	16,9	19,7
Dinamarca	17,5	33,1	3,1	29,4	2,8	3,4	10,7
EE.UU.	22,9	27,1	7,8	32,9	0,0	6,8	2,5
Eslovaquia	13,2	19,8	4,0	33,7	13,0	5,8	10,5
España	13,2	26,3	4,1	29,9	6,4	9,9	10,1
Finlandia	19,0	27,4	3,1	32,0	4,6	5,3	8,6
Francia	9,5	24,4	5,1	33,3	10,8	6,3	10,5
Grecia	11,6	25,1	9,9	39,2	0,0	6,7	7,4
Holanda	16,0	20,2	4,9	22,9	21,2	7,4	7,5
Hungría	13,4	23,1	8,1	30,6	5,8	7,2	11,8
Irlanda	15,0	26,3	2,7	27,5	5,1	12,2	11,3
Islandia	25,6	35,0	6,1	13,6	0,0	9,9	9,8
Italia	10,9	22,2	10,4	35,7	5,7	4,9	10,2
Japón	9,1	17,0	6,9	32,1	17,9	8,7	8,3
Luxemburgo	8,2	19,6	0,7	35,1	12,8	9,1	14,6
N. Zelanda	17,1	24,0	4,4	25,6	10,7	7,6	10,7
Noruega	15,0	30,0	3,2	29,9	4,9	7,5	9,6
Polonia	14,1	22,9	5,5	33,7	4,8	10,0	9,0
Portugal	9,0	28,2	6,3	33,1	8,9	5,0	9,5
R. Checa	14,5	17,9	2,7	30,2	12,4	10,8	11,6
R. Unido	26,6	24,9	5,0	28,9	0,0	4,1	10,4
Suecia	17,9	28,7	3,4	29,2	5,6	5,9	9,2

Fuente: Estadísticas de la OCDE.

Cuadro 3

**Estructura funcional del gasto público en los países de la OCDE, 2007
(en porcentaje sobre el total)**

	Serv. Púb. Gen.	Defensa	Orden Púb. y seg	Asuntos económicos	Medio Ambiente	Vivienda	Sanidad	Cultura	Educación	Pro. Soc.
Alemania	12,5	2,3	3,6	7,2	1,4	1,9	14,3	1,6	8,8	46,5
Austria	14,5	0,3	3,0	9,7	1,0	1,3	15,7	2,0	10,9	41,7
Bélgica	17,5	2,2	3,4	10,6	1,3	0,8	14,5	2,5	12,0	35,3
Canadá*	18,6	2,6	4,0	8,6	1,4	2,3	18,7	2,3	18,3	23,3
Corea	14,2	8,8	4,6	22,1	3,1	3,6	13,0	2,5	15,9	12,2
Dinamarca	11,7	3,1	2,0	6,6	1,2	1,2	14,3	3,0	14,5	42,5
EE.UU.	13,5	11,5	5,7	10,0	0,0	1,8	21,1	0,9	16,9	18,6
Eslovaquia	10,8	4,5	5,7	12,4	1,7	2,2	18,7	2,0	11,5	30,6
España	11,5	2,6	4,9	12,6	2,4	2,4	14,7	4,1	11,3	33,6
Finlandia	13,1	3,0	2,6	9,3	0,7	0,7	14,0	2,3	12,2	42,1
Francia	13,3	3,4	2,4	5,4	1,7	3,6	13,7	2,9	11,2	42,4
Grecia	18,3	5,3	2,9	10,1	1,2	0,9	11,2	0,8	6,8	42,5
Holanda	16,1	3,0	4,0	10,5	1,8	2,1	12,5	3,0	11,2	35,9
Hungría	18,8	2,5	4,0	13,2	1,4	2,0	9,8	2,9	10,6	34,8
Irlanda	10,4	1,4	4,2	13,5	2,0	5,5	19,8	2,1	12,8	28,3
Islandia	13,1	0,1	3,5	13,7	1,5	1,1	18,7	8,9	19,2	20,1
Italia	18,0	2,8	3,9	8,3	1,6	1,5	14,2	1,7	9,8	38,1
Japón	12,9	2,5	3,9	10,4	3,4	1,7	19,9	0,3	10,8	34,1
Luxemburgo	10,8	0,6	2,4	10,7	2,6	1,6	12,2	5,0	11,8	42,3
N. Zelanda*	13,3	2,5	4,9	10,5	3,3	1,8	16,6	2,8	18,6	25,8
Noruega	10,3	4,0	2,2	9,0	1,4	1,5	17,3	2,7	13,3	38,3
Polonia	13,1	3,3	4,4	10,8	1,4	2,7	10,9	2,7	13,6	37,3
Portugal	17,8	2,4	3,5	8,2	1,1	1,4	12,4	2,4	12,6	38,2
R. Checa	10,3	2,8	4,9	16,1	2,4	2,7	16,7	2,9	10,9	30,2
R. Unido	10,0	5,4	5,6	6,5	2,3	2,6	16,8	2,4	13,9	34,5
Suecia	14,3	3,0	2,6	8,9	0,7	1,4	12,9	2,0	13,1	41,2

* Datos referidos a 2006.
Fuente: Estadísticas de la OCDE.

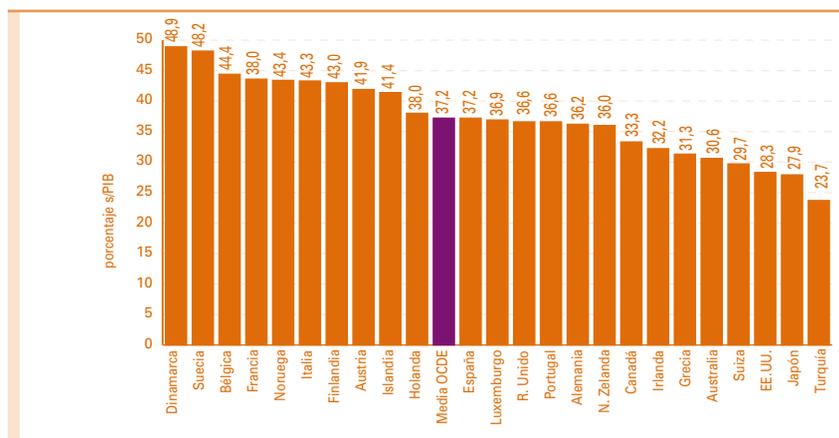
representa un tercio. La sanidad, que alcanza su mayor peso relativo en Estados Unidos (por encima del 20 por ciento), la educación (en Canadá, con más de un 18 por ciento) y los servicios generales (en Hungría, con cerca de un 19 por ciento) son las otras tres funciones con mayor relevancia.

b) Niveles de presión fiscal

Para la OCDE en su conjunto, la presión fiscal media ha pasado del 33,9 por ciento en el año 1990 al 37,2 por ciento en 2007. Las ratios de presión fiscal siguen mostrando amplios contrastes. Los mayores valores en el año 2007 se alcanzan en Dinamarca (48,9 por ciento), Suecia (48,2 por ciento) y Bélgica (44,4 por ciento). México (20,5 por ciento) y Turquía (23,7 por ciento) ocupan las últimas posiciones del ranking, por detrás de Estados Unidos (28,3 por ciento). España, con un 37,2 por ciento, se sitúa en una posición intermedia (gráfico 12).

GRÁFICO 12: PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007
(porcentaje sobre PIB)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



c) Saldos presupuestarios

Como consecuencia de la situación de crisis económica, con el consiguiente desencadenamiento de los estabilizadores automáticos, así como de las medidas de estímulo y de rescate adoptadas, el saldo presupuestario de las administraciones públicas se ha deteriorado en la mayoría de los países. En Irlanda, Islandia, Reino Unido y Estados Unidos, el déficit ha superado el 5 por ciento del PIB en 2008, según datos de la OCDE, que da un déficit del 3,8 por ciento para España en 2008 y un déficit subyacente del 2,5 por ciento (cuadro 4).

Cuadro 4

Saldo de las AA.PP. en los países de la OCDE, 2008

	Total (porcentaje sobre PIB)	Subyacente (porcentaje sobre PIB potencial)
Alemania	-0,1	-1,0
Australia	1,2	1,5
Austria	-0,5	-1,7
Bélgica	-1,2	-1,7
Canadá	0,1	0,1
Corea	3,2	--
Dinamarca	3,4	3,1
EE.UU.	-5,9	-5,8
Eslovaquia	-2,2	--
Eslovenia	-0,9	--
España	-3,8	-2,5
Estonia	-3,0	--
Finlandia	4,1	3,8
Francia	-3,4	-3,7
Grecia	-5,0	-5,4
Holanda	1,0	0,3
Hungría	-3,4	-4,0
Irlanda	-7,1	-6,4
Islandia	-14,3	-14,3
Italia	-2,7	-2,5
Japón	-2,7	-4,3
Luxemburgo	2,6	1,9
N. Zelanda	2,9	3,3
Noruega	18,8	1,5
Polonia	-3,9	-5,6
Portugal	-2,7	-2,5
R. Checa	-1,4	-2,3
R. Unido	-5,5	-5,9

continúa...

...continuación

	Total (porcentaje sobre PIB)	Subyacente (porcentaje sobre PIB potencial)
Suecia	2,5	2,6
Suiza	1,0	0,3
Zona Euro	-1,9	-1,9
Media OCDE	-3,2	-3,8

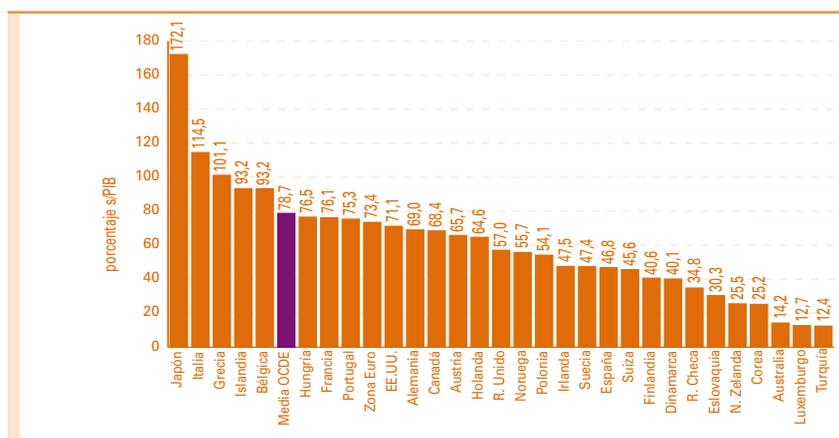
Fuente: Estadísticas de la OCDE.

d) Niveles de deuda pública

Según datos de la OCDE, en el año 2008 la deuda pública representaba casi un 80 por ciento del PIB para el conjunto de los países de esta organización, si bien se apreciaban grandes contrastes: la ratio supera el 100 por ciento en Japón, Grecia e Italia, mientras que se sitúa en el 14 por ciento en el caso de Australia. España, con un 46,8 por ciento, muestra una situación relativamente cómoda en comparación con los grandes países europeos (gráfico 13).

GRÁFICO 13: DEUDA DE LAS AA.PP. EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2008
(porcentaje sobre PIB)

Fuente: Estadísticas de la OCDE.

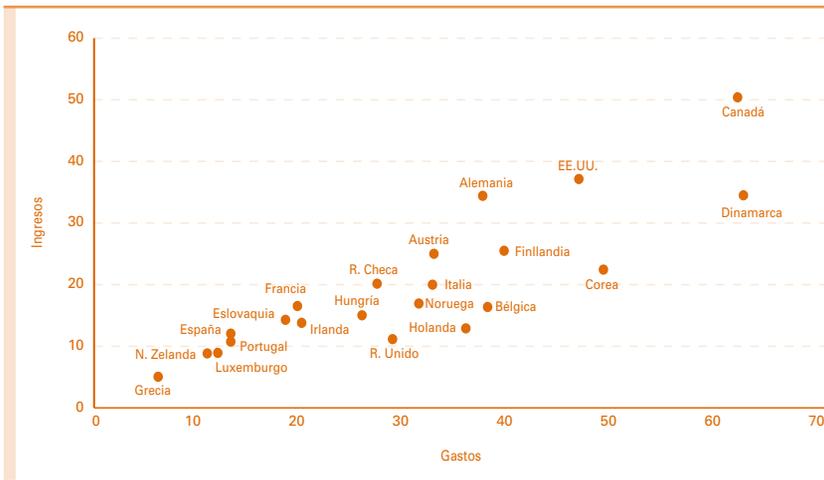


e) Estructura territorial del sector público

El gráfico 14, tomado de Jamet (2007, pág. 8) muestra el grado de descentralización de los gastos e ingresos en los países de la OCDE en el año 2005. Tales datos (en los que se excluyen las transferencias recibidas) deben interpretarse con cautela, ya que, por ejemplo, España aparece sólo con un 10 por ciento.

GRÁFICO 14: GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN DE GASTOS E INGRESOS EN LAS AA.PP. EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2005
(Porcentaje de gastos e ingresos de las AA.PP. subcentrales sobre el total AA.PP.)

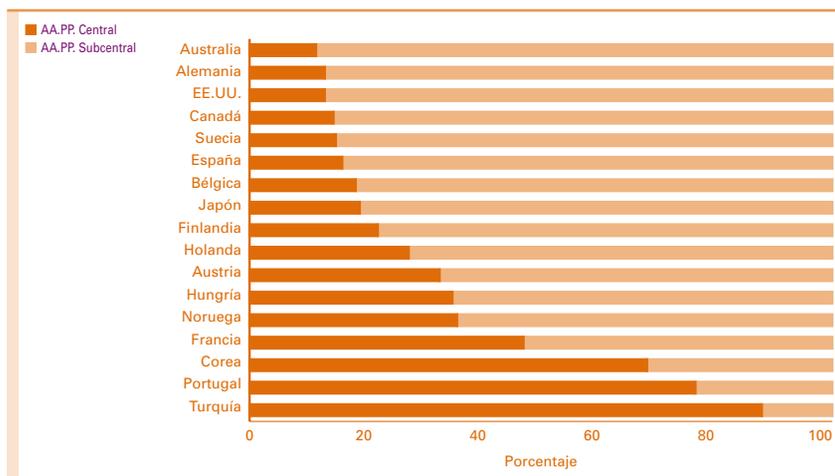
Fuente: Jamet (2007).



Según datos de la OCDE (2008d), en el año 2005, España, junto a Australia, Canadá, Alemania, Estados Unidos, Bélgica, Suecia y Japón, era uno de los países con mayor proporción del empleo público en las administraciones territoriales, entre los que se observan porcentajes comprendidos entre el 80 por ciento y el 90 por ciento del total (gráfico 15).

GRÁFICO 15: EMPLEO POR NIVELES DE GOBIERNO EN LAS AA.PP., 2005
(porcentaje sobre total AA.PP.)

Fuente: OCDE (2008d).

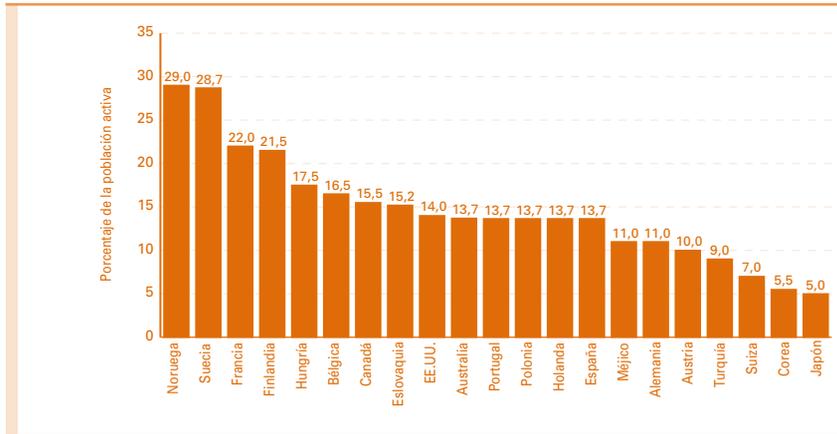


f) Importancia del empleo público

Con datos del año 2005, para 21 países de la OCDE (2008c; d), se observa que en cuatro el empleo público representa más del 20 por ciento de la población activa; en otros cuatro, entre el 15 por ciento y el 20 por ciento; en nueve (incluida España), entre el 10 por ciento y el 15 por ciento, y en cuatro, menos del 10 por ciento. Los valores extremos corresponden a Noruega y Suecia (cerca del 30 por ciento de la población activa), por un lado, y a Japón (5 por ciento), por otro (gráfico 16).

GRÁFICO 16: EMPLEO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2005
(Porcentaje de la población activa)

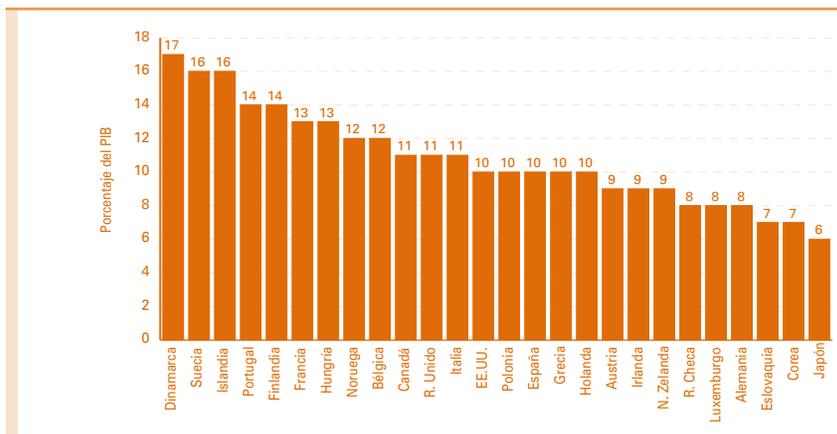
Fuente: OCDE (2008c).



En el año 2005, las retribuciones de los empleados públicos oscilaban entre el 17 por ciento del PIB en Dinamarca y el 6 por ciento en Japón. En España representaban un 10 por ciento (Pilichowski y Turkisch, 2008) (gráfico 17).

GRÁFICO 17: RETRIBUCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2005 (Porcentaje del PIB)

Fuente: Pilichowski y Turkisch (2008).



3. Cuestiones y retos planteados al sector público

En este apartado se abordan de forma sucinta las principales cuestiones y retos que el sector público tiene planteados en la actualidad⁸.

3.1. Dimensión, estructura, gobernanza y funcionamiento del sector público

a) *El equilibrio entre el Estado y el mercado*

Descartadas, por absolutamente inviables, las visiones ingenuas que pudieran decantarse por una sociedad anclada exclusivamente en el sector público o en el privado, y a pesar de asistir a una pugna más o menos soterrada acerca del modelo de Estado prevaleciente, hoy día el paradigma dominante parte de la premisa de la necesidad de yuxtaponer Estado y mercado, de manera armónica, en toda sociedad moderna. En la medida en la que ambos se necesitan y se complementan, una tarea fundamental es encontrar una relación de equilibrio que permita maximizar las potencialidades de cada uno. Como se señala en otro apartado, la delimitación del ámbito de intervención del sector público adquiere una importancia crucial.

El desencadenamiento de la crisis económica y financiera más importante desde la Gran Depresión ha llevado a una profunda revisión del esquema de relaciones entre el Estado y el mercado. Como señala Beck (2008), ha tenido lugar, a marchas forzadas, un proceso de reconversión desde la fe en el mercado a la fe en el Estado. Incluso los más convencidos de las bondades del mercado, como The Economist (2008), apuntan que, a corto plazo, defender el capitalismo significa, paradójicamente, una mayor intervención estatal, si bien abogan esencialmente no por un mayor, sino por un mejor sector público.

Por otro lado, no puede perderse de vista que, mientras que la actividad económica, merced al proceso de globalización, ha sufrido importantes transformaciones, el poder político ha quedado anclado en esquemas concebidos para otras épocas (Domínguez, 2009).

b) *La estructura multijurisdiccional del sector público*

La actividad económica tiende a estar cada vez más integrada y globalizada. En contraposición, el sector público, más allá de algunos intentos tímidos, no sólo

8 Un análisis más detallado es realizado en Domínguez (2005).

no sigue una tendencia similar, sino que, con carácter general, está inmerso en un proceso de descentralización, que conlleva la cesión de poderes a los niveles inferiores de gobierno (corporaciones locales y administraciones regionales o asimiladas). Además de la pérdida de capacidad de influencia de la Administración central del Estado, la descentralización introduce una serie de retos para el logro de los objetivos de las políticas públicas (posibles distorsiones a la localización territorial de los recursos a raíz de las distintas regulaciones, mayores costes de cumplimiento fiscal, posible pérdida de economías de escala en la prestación de determinados servicios, aplicación de diferentes criterios en las políticas redistributivas...). Naturalmente, lo anterior debe contraponerse con las ventajas aparejadas al acercamiento de las decisiones públicas a los ciudadanos y a la adecuación de la oferta de servicios a sus preferencias, para lo cual es fundamental el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal. Si, por otro lado, el Estado cede competencias a instancias supranacionales, como es el caso de la Unión Económica y Monetaria Europea, la columna vertebral del Estado tradicional queda muy mermada para el desarrollo de sus funciones.

La eficiencia en la provisión de los servicios no es siempre el fin primordial de la descentralización, ya que en muchos países se deriva de demandas políticas de autonomía, no de consideraciones de eficiencia. Los ciudadanos pueden estar dispuestos a aceptar una menor eficiencia a cambio de una administración más cercana (Ahmad, Brosio y Tanzi, 2008, pág. 3; Domínguez, López y Rueda, 2006). Ahmad et al. (2008) concluyen que, a pesar de los proclamados beneficios de la descentralización en la prestación de los servicios, la eficiencia, la convergencia y el crecimiento, la evidencia es, en el mejor de los casos, no concluyente⁹.

c) La relevancia de la gobernanza

No existe ningún consenso acerca del concepto de gobernanza o calidad institucional, la cual presenta distintas dimensiones, imposibles de centrar en una única perspectiva (Kaufmann y Kraay, 2007). No obstante, cada vez es mayor la relevancia adquirida por los indicadores relacionados con dicho ámbito, objeto de comparación en las ordenaciones de países en distintas clasificaciones internacionales. Así, por ejemplo, el índice de competitividad internacional del World Economic

9 La estimación mediante datos de panel para el conjunto de países de la OCDE durante el periodo 1980-2005 corrobora la existencia de una relación negativa, si bien no estadísticamente significativa, entre crecimiento del PIB y grado de descentralización de los ingresos y de los gastos públicos. El resultado se mantiene cuando se incluye un vector de variables independientes de control formado por la productividad aparente del factor trabajo, el peso relativo de la inversión en el PIB, la tasa de escolarización en niveles intermedios y superiores, el nivel de inflación y el grado de apertura de las economías.

Forum está basado en doce pilares de competitividad económica. El primer pilar es el del marco institucional, que abarca no sólo el sistema legal, sino también las actitudes gubernamentales hacia los mercados y libertades y la eficiencia de sus operaciones¹⁰.

d) La pérdida de instrumentos de política económica

La globalización económica y la integración de los mercados financieros ha implicado un considerable recorte de la capacidad de actuación de los gobiernos nacionales en el ámbito de la política económica. Esa restricción es, lógicamente, mucho más severa para aquellos países, como España, integrantes de la Unión Monetaria Europea (UME), que han renunciado a la utilización de tres políticas básicas como son la política monetaria, la del tipo de cambio y la de déficit público.

Sin embargo, según estudios empíricos, los procesos de convergencia fiscal, particularmente en el ámbito de la UME, tienden a reducir la volatilidad del ciclo económico y a favorecer un mayor crecimiento económico (Furceri, 2009a).

e) La matriz de la intervención del sector público: alcance y efectividad de las actuaciones públicas

Hoy día, está totalmente descartada la idea de que lo único importante para apreciar la intervención del sector público en la economía es el conjunto de actividades desempeñadas. Evidentemente, éste es fundamental para conocer el alcance de su actuación, pero debe complementarse con una evaluación del grado de efectividad en la ejecución de tales actividades. La denominada matriz de la intervención del sector público, que combina esos dos aspectos, ofrece un esquema básico para poder calibrar la situación de cada país (Fukuyama, 2004; Domínguez, 2008a). En este contexto cabe destacar la siguiente afirmación del presidente estadounidense Barack Obama: “la cuestión que nos planeamos hoy no es si nuestro gobierno es demasiado grande o demasiado pequeño, sino si funciona” (The Economist, 2009, pág. 25).

f) La corrupción

La corrupción institucional es una pesada lacra que, en mayor o en menor medida, está presente en la mayoría de los países y que viene siendo objeto de atención creciente por los analistas económicos y las organizaciones económicas internacionales. Como se sintetiza en Villoria (2009), la corrupción genera una serie de efectos negativos: disminución de la productividad de la inversión pública, reducción

¹⁰ La estimación de la ecuación modificada del modelo de Solow para cada uno de los países de la OCDE durante el periodo 1990-2007 sugiere la existencia de una relación positiva y estadísticamente significativa entre crecimiento económico y calidad institucional.

de la calidad de las infraestructuras, merma de los ingresos públicos, recorte de la inversión directa extranjera, etc. La organización Transparency Internacional elabora anualmente un índice de la percepción de la corrupción, en función del cual clasifica todos los países del mundo¹¹.

3.2. Grandes retos contemporáneos

a) *Globalización económica*

La globalización económica está alterando muchas pautas de comportamiento tradicionales y plantea enormes retos para los poderes públicos (seguridad alimentaria, deslocalización empresarial, intensificación de la competencia interterritorial...). Además, la globalización implica que hay una serie de factores macroeconómicos, de enorme impacto microeconómico, sobre los que, sin embargo, existe una nula capacidad de control nacional o local¹².

b) *Calentamiento global*

La envergadura del problema con el que se enfrenta la humanidad obliga a multiplicar los esfuerzos en aras de frenar el deterioro medioambiental, objetivo para el que es particularmente necesaria la coordinación internacional. Sin perjuicio de la importancia de las iniciativas privadas enmarcadas en la responsabilidad social corporativa, la intervención del sector público, a través de medidas regulatorias, impositivas y educativas, debe soportar el peso esencial.

c) *Movimientos migratorios*

La lucha contra la pobreza y la ayuda al desarrollo efectivo de los países más atrasados se presenta como requisito imprescindible para que los flujos migratorios, inevitables en un mundo globalizado, puedan hacerse de manera ordenada y en función de las oportunidades económicas existentes. En el año 2007, los países de la OCDE registraron la entrada de 3,3 millones de personas procedentes del extranjero (920.000 en España). Entre 1998 y 2007 dicho número ascendió a 25 millones de personas (4,8 en España) (OCDE, 2008e) (cuadro 5).

11 Para el conjunto de países de la OCDE, los resultados econométricos sugieren que, durante el periodo 1985-2007, la corrupción ha reducido el crecimiento del PIB en 0,3 p.p., la inversión pública en 0,15 p.p. y los ingresos públicos en un 0,27 p.p.

12 Tomando como referencia el periodo 1980-2005, el análisis econométrico de datos de panel para el conjunto de países de la OCDE apunta a la existencia de una relación negativa y estadísticamente significativa entre globalización –aproximada por el grado de apertura de las economías– y aumento del gasto público (en términos de PIB) y de la presión fiscal.

Cuadro 5

Entrada de personas en los países de la OCDE (1998 a 2007)
(miles de personas)

	2007	Acumulado 1998-2007
Alemania	29,8	223,2
Australia	191,9	1.373,7
Austria	92,0	849,8
Bélgica	93,4	697,4
Canadá	236,8	2.279,1
Corea	317,6	1.794,4
Dinamarca	24,0	223,2
EE.UU.	1.052,4	9.359,7
Eslovaquia	14,8	72,7
España	920,5	4.805,9
Finlandia	17,5	111,5
Francia	128,9	1.194,4
Holanda	80,3	782,6
Hungría	22,6	203,8
Irlanda	89,5	473,0
Italia	252,4	2.231,5
Japón	336,6	3.368,6
Luxemburgo	15,8	123,3
Méjico	50,8	323,7
N. Zelanda	46,8	244,5
Noruega	53,5	782,6
Polonia	40,6	270,6
Portugal	32,6	405,4
R. Checa	102,5	409,4
R. Unido	501,8	4.174,7
Suecia	99,5	531,4
Suiza	139,7	978,5
Turquía	174,9	1.597,1
UE-25	3.302,4	25.047,2

Fuente: OCDE (2008e).

3.3. La vertiente de la regulación

a) *La efectividad de las medidas regulatorias*

Se plantea el reto de que las medidas adoptadas presenten una buena relación coste-eficacia, es decir, que sean capaces de lograr los objetivos con la menor interferencia en el funcionamiento de la actividad económica (salvo, naturalmente, en los casos en los que el objetivo sea precisamente restringir determinadas actividades).

b) *El coste de la regulación*

Las medidas regulatorias conllevan una serie de costes para los agentes económicos y, en ocasiones, también para los contribuyentes. Recientemente, la OCDE ha promovido el proyecto de valoración de las cargas administrativas sobre las empresas, con objeto de cuantificar la cantidad de tiempo y de dinero empleados en desarrollar las actividades administrativas necesarias para cumplir con la legislación (OCDE, 2007b).

c) *La regulación de los sectores económicos*

La regulación pública afecta sin excepción, en mayor o menor grado, a todos los sectores de actividad económica. Según la OCDE (2009a), a pesar del reciente proceso de liberalización, aún queda un considerable margen para una reforma adicional, que dicho organismo centra en la reducción del control del gobierno sobre las empresas y el alcance de la propiedad pública. Desde el punto de vista de los sectores, los servicios profesionales y el comercio minorista deberían estar, según dicha organización, entre los prioritarios.

Numerosos son los retos que se plantean respecto a la regulación en el campo de las infraestructuras, como el establecimiento de precios máximos, la existencia de barreras de entrada, la interconexión de capacidades o las condiciones de los consorcios público-privados (Sutherland et al., 2009).

d) *La regulación del mercado de trabajo*

Los aspectos concernientes a la regulación del mercado de trabajo adquieren una enorme importancia, planteándose como reto la búsqueda de un equilibrio adecuado entre la preservación de derechos y la necesidad de utilización efectiva de todo el capital humano. En este contexto, economistas tan relevantes como Enrique Fuentes, Victorio Valle y Julio Alcaide (1993) han puesto sobre el tapete la noción de la “ciudadela del empleo”: “*la situación del empleo en España cabe compararla con*

una ‘ciudadela’. Una ciudadela cuyo centro estaría ocupado por el grupo privilegiado de los trabajadores que disfrutaban de un contrato indefinido”. A este respecto se plantean diversas cuestiones, como la siguiente: ¿tiende la aplicación de medidas protectoras a beneficiar en la práctica exclusivamente a las personas que tienen un empleo, dificultando la incorporación de otras personas sin empleo y propiciando situaciones de segmentación y de economía sumergida?

e) *La regulación del sistema financiero*

Aunque la desregulación de los mercados financieros es considerada como uno de los chivos expiatorios de la crisis financiera internacional, lo cierto es que hasta no hace mucho se venía hablando de la sobrerregulación del sistema financiero, que se ha visto obligado a aplicar numerosas disposiciones normativas -que, a todas luces, han olvidado algunos frentes- con un alto coste económico. Podría hablarse, en consecuencia, de la paradoja de la sobrerregulación, en la medida en que se ha evidenciado incapaz de controlar los riesgos básicos y de evitar el desencadenamiento de la crisis financiera internacional manifestada en 2007 y 2008.

Hoy día se considera una prioridad adoptar medidas para eliminar el desajuste entre unos mercados financieros integrados a escala europea y una supervisión de carácter nacional, así como para la atenuación del carácter procíclico del sistema financiero (Lawson et al., 2009).

3.4. La vertiente del gasto público

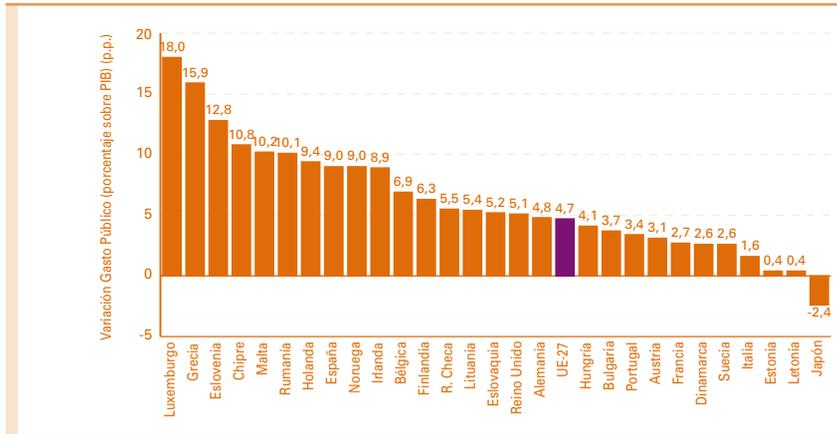
a) *Consecuencias del envejecimiento poblacional*

La mayoría de los análisis de prospectiva auguran un ascenso continuado del gasto público en prácticamente la totalidad de los países de la OCDE, como consecuencia, fundamental pero no exclusivamente, de las presiones derivadas del envejecimiento de la población¹³. Para el conjunto de la UE, la Comisión Europea ha estimado un aumento de 4,7 p. p. en la ratio gasto público/PIB como consecuencia del cambio demográfico (9 p. p. para España) (gráfico 18).

13 La situación de los mayores puede verse afectada por el cambio de las políticas macroeconómicas a raíz de la crisis internacional. Antes de éstas, el contexto de fuertes aumentos de los precios de los activos y de políticas monetarias centradas en combatir la inflación los beneficiaban en su condición de propietarios y de ahorradores. Vid. Artus (2009).

GRÁFICO 18: PROYECCIÓN DE LA VARIACIÓN EN EL GASTO PÚBLICO DERIVADO DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LOS PAÍSES DE LA UE-27 (2007-2060)

Fuente: Comisión Europea (2009).



Los gastos más sensibles a los cambios demográficos son, principalmente, el gasto sanitario, el destinado al cuidado de los mayores y las pensiones públicas (OCDE, 2006). Según señala el Banco de España (2009, pág. 5), al analizar las distintas proyecciones sobre el gasto en pensiones en España, *“los resultados obtenidos coinciden en que el gasto en pensiones en envejecimiento poblacional que muestran las proyecciones es relativamente robusto a cambios en los supuestos”*.

Más que el envejecimiento y la carga adicional asociada al sistema de pensiones, la implicación más importante para el sector público, según algunos analistas, es la situación de dependencia que frecuentemente va asociada al aumento de la esperanza de vida. Así, para Gimeno (2007), el triángulo típico educación-sanidad-pensiones se convierte en rombo con la adición de la dependencia.

La OCDE (2006) ha realizado proyecciones del aumento del gasto público ligado a la atención sanitaria: según el escenario considerado, de presión o de contención de costes, la ratio sobre el gasto público podría pasar del 5,7 por ciento en 2005 al 13 por ciento o al 10 por ciento en 2050. Para España, del 5,5 por ciento al 12,1 por ciento o al 9,6 por ciento, respectivamente.

b) La sostenibilidad del Estado del bienestar

¿Será necesario revisar los niveles de servicios gratuitos? ¿Habrá que buscar alternativas de financiación?¹⁴ Se asiste, en este contexto, a un debate en el que se han puesto sobre la mesa posibles opciones de privatización de servicios, introducción de fórmulas de copago y disminución de los niveles de prestación de los beneficios y servicios públicos.

No faltan, sin embargo, quienes, como Zubiri (2007), quitan hierro a las previsiones alarmistas sobre el futuro del Estado del bienestar en España, y consideran que el impacto previsto de incremento del gasto público es perfectamente asumible.

c) Necesidades y prioridades del gasto público

Aunque existe una presunción a favor de los gastos productivos (infraestructuras de transporte y de comunicaciones, I+D, educación y sanidad), en el sentido de que ejercen un impacto positivo sobre la productividad de los factores privados¹⁵, la evidencia empírica no es capaz de confirmar de forma concluyente las predicciones teóricas (De Castro y González, 2008)¹⁶. La OCDE (2009a) subraya el papel clave del análisis coste-beneficio de proyectos individuales para asegurar inversiones eficientes en infraestructuras.

d) La eficiencia del gasto público

Ante un panorama en el que se plantean nuevas e ingentes cantidades de gasto público, y en el que existen considerables restricciones para el incremento de la carga tributaria, la eficiencia en la vertiente del gasto público constituye una orientación imprescindible (Valle, 2003)¹⁷. En los países desarrollados, en los últimos años viene desplegándose una gran cantidad de esfuerzos para la adecuada medición del producto de los servicios públicos, si bien los escollos metodológicos son muy relevantes (OCDE, 2007a; Lonti y Woods, 2008; Domínguez, 1990, 2004). Diversos estudios ponen de manifiesto que, en una serie de servicios, no existe una relación significativa entre el nivel de gasto público y la actuación efectiva (Hauner y Kyobe, 2008)¹⁸.

14 Pueden delimitarse diferentes modelos de Estado del bienestar. Vid. Conde-Ruiz et al. (2007).

15 La importancia de la composición del gasto público es destacada por el Banco Central Europeo (2006).

16 En el caso de las infraestructuras, aun cuando su contribución al crecimiento no es homogénea entre países, Égert et al. (2009) encuentran evidencia, en relación con los países desarrollados, de su aportación. Vid. también Sutherland et al. (2009). Una parte muy significativa de la diferencia en el PIB per cápita entre Estados Unidos y la Unión Europea es explicable en función de las diferencias del nivel educativo de la población activa (OCDE, 2009a).

17 Un análisis de la experiencia en los países de la OCDE se realiza en Jourard et al. (2004).

18 Una estimación de la ineficiencia del sector público en los países de la OCDE es llevada a cabo por Afonso et al. (2003). Una aproximación a la valoración de la eficiencia pública se ofrece en Domínguez y Rueda (2005a). La utilización de indicadores de producción pública se aborda en Domínguez y Rueda (2005b).

El sector público, dentro de su renovado papel en la sociedad, está asumiendo nuevas responsabilidades, pero generalmente sin los instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada gestión. Como subraya Huerta (2008), “*para poder responder a un entorno cambiante, el sector público ha de transformar sus estructuras, procesos, procedimientos y, por encima de todo, su cultura*”.

A lo largo de los últimos años, se han puesto en práctica diversas medidas orientadas a dotar de una mayor eficiencia las actuaciones públicas (Domínguez y Rueda, 2005). Una evaluación de la experiencia en los países de la OCDE pone de manifiesto que existe un margen sustancial para aumentar la eficiencia de la prestación de servicios públicos a través de mecanismos de mercado, si bien subsisten importantes impedimentos para lograrlo (Blöchliger, 2008).

e) La rendición de cuentas

Una de las líneas que viene cobrando un mayor protagonismo dentro de la reforma del sector público es dar un mayor relieve a la rendición de cuentas (Domínguez, López y Rueda, 2006). Esta vía ha cobrado un fuerte impulso a raíz del compromiso adquirido por la Administración Obama en Estados Unidos.

3.5. La vertiente de la fiscalidad

a) La financiación de los servicios públicos

Estrechamente vinculada a la consideración del Estado del bienestar, se plantea la cuestión relativa a la financiación de servicios públicos y, en concreto, si cabe la posibilidad de ampliar el espacio del principio del beneficio a servicios como la educación universitaria o la sanidad. Otro ámbito de gran trascendencia es el de las infraestructuras, en el que vienen ganando importancia diversas fórmulas de financiación extrapresupuestaria. A este respecto, la OCDE (2009a) aboga por buscar nuevas técnicas de contratación que permitan una mayor implicación del sector privado y una mejor selección de proyectos de inversión. El uso de tasas y de precios ligados a la congestión puede jugar un papel clave para asegurar el uso eficiente de infraestructuras escasas y también para establecer señales de dónde puede ser necesaria una capacidad adicional (Sutherland et al., 2009, pág. 6).

b) Opciones de reforma fiscal

Escasos han sido los cambios de gran alcance introducidos, en las últimas décadas, en los sistemas tributarios, que siguen pivotando sobre las figuras impositivas tradicionales. Así, como destacan Johansson et al. (2008, pág. 10), la mayoría de los países de la OCDE obtienen el grueso de sus ingresos públicos

de tres fuentes principales: impuestos sobre la renta, impuestos sobre bienes y servicios, y contribuciones a la seguridad social. No es menos cierto, sin embargo, que el IRPF ha sido objeto de numerosas reformas que han propiciado la aparición de nuevos modelos (Domínguez, 2008b). La generalización del IVA, con la significativa excepción de Estados Unidos, es otra de las pautas, así como la implantación de impuestos encaminados a disminuir la contaminación ambiental.

c) Estructura impositiva y crecimiento económico

En los últimos años viene prestándose una creciente atención a las posibles repercusiones de la estructura impositiva sobre el crecimiento económico. Diversos estudios ponen de relieve que los impuestos sobre la renta, en especial el impuesto sobre sociedades, están asociados a menores tasas de crecimiento que los impuestos sobre el consumo y la propiedad (Arnold, 2008; Vartia, 2008; OCDE, 2009a)¹⁹.

Lagares (2008) aboga por alcanzar una mayor eficiencia del sistema tributario, merced a una mayor neutralidad que permita disminuir los costes ocultos (exceso de gravamen).

d) Los costes de aplicación de los impuestos

Existe una conciencia cada vez mayor sobre la necesidad de minimizar los costes de la aplicación de los impuestos, tanto los administrativos como los de cumplimiento.

En los países de la OCDE, el peso de los costes administrativos respecto a la recaudación neta oscila entre el 0,28 por ciento de Suiza y el 0,41 por ciento de Suecia hasta el 2,41 por ciento de la República Eslovaca. En España, la proporción es del 0,65 por ciento (OCDE, 2009b, págs. 87-88) (gráfico 19).

Por lo que se refiere a los costes de cumplimiento, España es uno de los países donde las empresas han de dedicar un mayor número de horas anuales para cumplimentar obligaciones fiscales ligadas a las cotizaciones sociales, a las retenciones y al IVA (Domínguez, 2008a, pág. 116). Las últimas estadísticas disponibles muestran una mejora de la posición relativa de España (gráfico 20).

19 El análisis mediante datos de panel con efectos fijos de la relación existente entre la estructura impositiva y el crecimiento económico registrado por los países de la OCDE durante el periodo 1975-2007 sugiere que el menor impacto negativo sobre la actividad corresponde a los impuestos sobre la propiedad, seguidos en importancia relativa de los impuestos sobre el consumo y los impuestos sobre la renta.

GRÁFICO 19: GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA APLICACIÓN DE IMPUESTOS, 2007 (porcentaje sobre recaudación neta)

Fuente: OCDE (2009b).

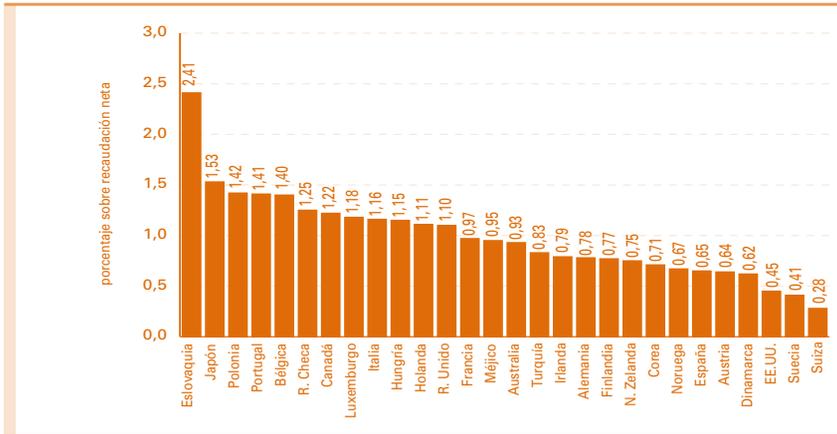
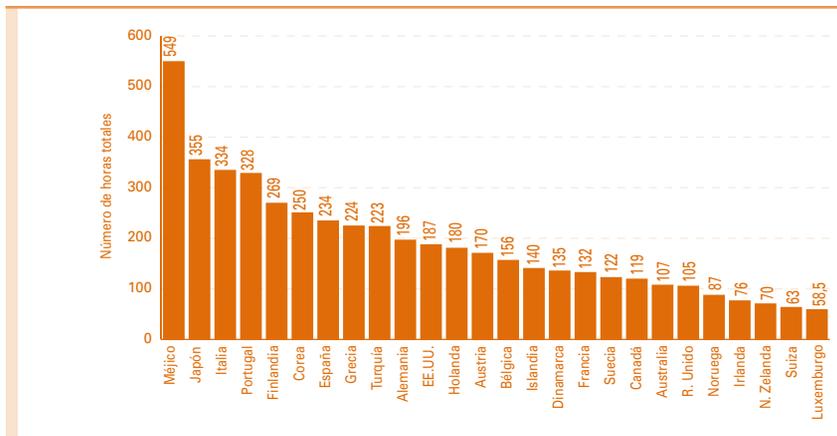


GRÁFICO 20: COSTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES POR LAS EMPRESAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2009 (número de horas totales)

Fuente: OCDE (2009b).



e) *La adaptación de los sistemas fiscales al nuevo entorno económico y tecnológico*

Uno de los ámbitos donde más se aprecia la falta de adaptación de los esquemas públicos a las nuevas realidades es el de la fiscalidad. La falta de actuaciones coordinadas internacionalmente abre las puertas a procesos de competencia fiscal perjudicial, que generan una serie de efectos negativos en distintos frentes.

f) *El fraude fiscal*

El desencadenamiento de la crisis financiera internacional tiene, como subproducto positivo, el impulso cobrado por la lucha contra los denominados paraísos fiscales, que han favorecido la expansión de productos carentes de transparencia y control. La reunión del G-20 celebrada en abril de 2009 ha respaldado las iniciativas de la OCDE en tal sentido, llegando a proclamarse, en la declaración final, el fin de la era del secreto bancario.

3.6. La sostenibilidad de las finanzas públicas

a) *Política de estabilidad presupuestaria vs. política anticíclica*

La política de estabilidad presupuestaria, que durante años ha sido presentada como un dogma casi indiscutible, ha sido dinamitada por la crisis económica internacional. La acuciante situación económica ha abierto las puertas a una forzada recuperación de las políticas keynesianas. A pesar de ello, sus defensores inciden también en la necesidad de introducir simultáneamente reformas de carácter estructural a fin de mejorar la productividad por hora del trabajo (González, 2009).

b) *Los niveles de deuda pública: deuda explícita y deuda implícita*

La existencia de una serie de obligaciones explícita o implícitamente asumidas por el sector público ocasiona que éste deba hacer frente a una serie de gastos futuros, lo que origina que la deuda pública real sea superior a la reconocida contablemente (Heller, 2003; Domínguez, 2008a).

3.7. El sector público ante sus grandes funciones económicas

Como complemento de lo anteriormente expuesto, a continuación se destacan los principales aspectos correspondientes a cada una de las tradicionales ramas musgravianas que acotan la intervención del sector público en la economía (cuadro 7).

Cuadro 7

Las grandes funciones económicas del sector público: principales cuestiones planteadas

Funciones Sector Público	Cuestiones			Ingresos
	General	Regulación	Gastos	
Asignación	Movimiento pendular desde equidad hacia eficiencia	Impacto en el mercado de trabajo	Categorización de los programas de gasto público según eficiencia	Influencia de los impuestos en la localización de los factores más móviles
	Relevancia de los efectos económicos de los impuestos y gastos públicos, así como de la regulación	Situación diferencial en los mercados de bienes y de servicios Relación coste-eficacia de las medidas regulatorias	Identificación de la naturaleza individual o colectiva de los servicios públicos	Competencia impositiva internacional Alternativas para la financiación de los servicios públicos
Distribución	Grandes disparidades en los niveles de renta y riqueza Indicadores de bienestar económico graduados en función de la desigualdad	Posibilidad de fallos del sector público	Papel fundamental para redistribución	Elevados niveles de fraude fiscal Solapamiento de gastos e impuestos en mismos colectivos de personas
Estabilidad	Pérdida de capacidad de estabilización económica			
	Retorno de las políticas de demanda ante la crisis económica Desajuste entre actividad económica y estructuras políticas: falta de coordinación internacional	Fracaso de la regulación respecto al sistema financiero	Incremento de gastos ligados al proceso de envejecimiento poblacional Aparición de elevados niveles de déficit público	Disminución de ingresos por crisis económica
Desarrollo	Papel del sector público en nivel PIB per cápita: factores explicativos	Influencia sobre el emprendizaje Relevancia de la gobernanza y la transparencia	Relevancia de las infraestructuras y de los gastos en I+D+i Incentivos conjuntos impuestos-prestaciones sociales	Alta dependencia de los sistemas impositivos de la renta del trabajo Distinto impacto de los diferentes impuestos sobre el crecimiento económico

Fuente: Elaboración propia.

a) Asignación

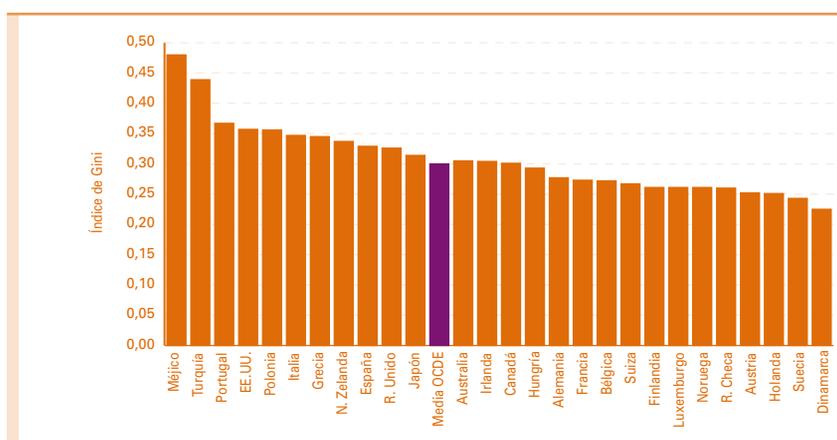
Desde el punto de vista de la asignación, puede ser interesante dilucidar la naturaleza –colectiva o individual- de los bienes y servicios suministrados por el sector público. Atendiendo a la clasificación funcional del consumo público, puede comprobarse cómo las administraciones públicas suministran esencialmente bienes con un alto sesgo individual. En la mayoría de los países de la OCDE, el componente individual del consumo público supera ampliamente al componente colectivo, que alcanza valores mínimos en Suecia y Dinamarca, en ambos países por debajo del 30 por ciento. El menor relieve del gasto en consumo individual se observa en Grecia (37,9 por ciento) y Estados Unidos (40,0 por ciento). En España, el componente individual representa un 58 por ciento y el colectivo, un 42 por ciento (cuadro 8).

b) Distribución

La desigualdad en la distribución de la renta ha aumentado en la mayoría de los países en las dos últimas décadas, de manera que los beneficios ligados a la globalización no se han repartido igualitariamente entre todos los segmentos de la población (Jaumotte et al., 2008) (gráfico 21)²⁰.

GRÁFICO 21: ÍNDICE DE GINI DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2005

Fuente: Estadísticas de la OCDE.



- 20 La apertura financiera y el progreso tecnológico, que han inducido unas mayores primas para las mejores cualificaciones profesionales, son los principales factores explicativos del aumento de la desigualdad. No obstante, se apunta que las rentas reales medias de los segmentos más pobres de la población han aumentado de manera generalizada.

Cuadro 8

**Estructura del consumo público en los países de la OCDE, 2007
(porcentaje sobre total)**

País	Componentes:	
	Individual	Colectivo
Alemania	59,4	40,6
Australia	59,4	40,6
Austria	58,0	42,0
Bélgica	61,5	38,5
Canadá	60,9	39,1
Corea	42,7	57,3
Dinamarca	70,4	29,6
EE.UU.	40,0	60,0
Eslovaquia	45,8	54,2
España	58,4	41,6
Finlandia	66,3	33,7
Francia	65,3	34,7
Grecia	37,9	62,1
Holanda	58,7	41,3
Hungría	54,1	45,9
Irlanda	66,5	33,5
Islandia	67,2	32,8
Italia	59,3	40,7
Japón	56,1	43,9
Luxemburgo	61,7	38,3
Méjico	55,1	44,9
N. Zelanda	59,8	40,2
Polonia	55,9	44,1
Portugal	58,0	42,0
R. Checa	50,6	49,4
R. Unido	61,8	38,2
Suecia	73,1	26,9
Suiza	92,7	7,3

Fuente: Estadísticas de la OCDE.

Por otro lado, se cuestiona el solapamiento de prestaciones y cargas tributarias sobre las mismas familias (“churning”), de manera que llega a sostenerse que podría alcanzarse el mismo grado de redistribución efectiva con una menor intervención del sector público.

La disminución de la desigualdad sigue siendo importante no sólo desde el punto de vista de la justicia distributiva. Se considera, por el contrario, que, en la medida en que el aumento de la desigualdad pueda reflejar una falta de oportunidad económica, puede estar limitando el crecimiento potencial de las economías, al no permitir a todos los agentes económicos aprovechar plenamente las opciones creadas por la globalización e impedir combinar adecuadamente el trabajo con el capital (Jaumotte et al., 2008).

Para el caso de España, Lagares (2008) considera que, con un índice de Gini de 0,325, próximo a la media de los países desarrollados (0,301), la situación distributiva de España no parece excesivamente mala, por lo que no estaría justificada una reforma fiscal fuertemente redistributiva.

c) Estabilización

Con objeto de impulsar la demanda a corto plazo y mejorar la actuación económica a largo plazo, la OCDE (2009a) propone las siguientes actuaciones:

- Mejorar las infraestructuras existentes, particularmente las de educación.
- Aumentar el gasto en políticas activas del mercado de trabajo, a fin de proporcionar a los trabajadores las cualificaciones necesarias que demandará la actividad económica una vez que se recupere.
- Disminuir la carga fiscal sobre las rentas del trabajo, particularmente sobre las de menor cuantía.
- Reformar las regulaciones anticompetitivas de los mercados de productos, especialmente las barreras de entrada.

De otro lado, diversos estudios empíricos concluyen que el gasto social ejerce importantes efectos estabilizadores, particularmente aquellos ligados a las pensiones y al desempleo, especialmente en los países donde dicho gasto alcanza un mayor relieve (Furceri, 2009).

d) Desarrollo

Una primera cuestión que se plantea es la concerniente a los indicadores más apropiados para la medición del nivel de desarrollo de un país. Pese al uso generalizado del PIB por habitante, no pueden ignorarse las deficiencias inherentes a este indicador, ni la conveniencia de corregirlo mediante la incorporación de la perspectiva de la distribución de la renta, la de los aspectos de equilibrio medioambiental...

Atendiendo a la superficialidad de las relaciones que subyacen en el álgebra simple del desarrollo económico, las opciones a disposición de una sociedad para elevar el nivel del PIB per cápita parecen claras: aumentar la proporción de las personas ocupadas dentro de la población total, incrementar el esfuerzo laboral mediante un mayor número de horas de trabajo y aumentar la productividad por hora de trabajo. Teniendo en cuenta los cambios demográficos resultantes del proceso de envejecimiento poblacional, así como la tendencia social a disfrutar del ocio, la productividad se convierte en una variable clave como palanca de la elevación de los niveles de bienestar.

Referencias bibliográficas

- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2003): “Public sector efficiency: An international comparison”, ECB Working Paper, nº 242.
- AHMAD, E.; BROSIO, G., y TANZI, V. (2008). “Local service provision in selected countries: do decentralized operations work better?”, IMF WP/08/67.
- ARNOLD, J. (2008): “Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries”, OECD ECO/WKP(2008)51.
- ARNOLD, J.; NICOLETTI, G., y SCARPETTA, S. (2008): “Regulation, allocative efficiency and productivity in OECD countries: industry and firm-level evidence”, OECD ECO/WP(2008)24.
- ARTUS, P. (2009): “The crisis: end of the economy that benefits the ‘elderly’?”, Natixis Flash Economics, nº 13.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2006): “La importancia de la reforma del gasto público para la estabilidad y el crecimiento económicos”, Boletín Mensual, abril.
- BANCO DE ESPAÑA (2009): “La reforma del sistema de pensiones en España”.
- BECK, U. (2008): “De la fe en el mercado a la fe en el Estado”, El País, 15 de abril.
- BELL, G., y TAWARA, N. (2009): “The size of government and U.S.-European differences in economic performance”, IMF WP/09/92.
- BLÖCHLIGER, H. (2008). “Market mechanisms in public service provision”, OECD ECO/WP(2008)34.
- CONWAY, P.; JANOD, V., y NICOLETTI, G. (2005): “Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003”, OECD ECO/WP(2005)6.
- CONDE-RUIZ, J. I.; OCAÑA, C., y PÉREZ-QUIRÓS, C. (2007): “Análisis cuantitativo del Estado de Bienestar en Europa: modelos y resultados”, en Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (2007).
- DE CASTRO FERNÁNDEZ, F., y GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J. (2008): “La composición del gasto público en Europa y el crecimiento a largo plazo”, Boletín Económico, Banco de España, marzo.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1990): “Provisión y producción de servicios colectivos: principales aspectos teóricos y metodológicos”, Hacienda Pública Española, nº 116.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2003): “¿Hacia dónde va el sistema fiscal?”, Cuadernos de Información Económica, nº 177.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2004): “Producción de servicios públicos: concepto y cuantificación”, en N. Rueda López et al., “Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación”, Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), Madrid.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005): “Nuevas ideas y políticas fiscales y presupuestarias: el papel del sector público en el siglo XXI, Sistema, nº. 184-185.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008a): “El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados”, Colegio de Economistas de Málaga, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (ed.) (2008b): “El nuevo modelo de IRPF tras la reforma de la Ley 35/2006”, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2009): “Economía y poder político: un esquema analítico”, Cuadernos de Información Económica, nº 208.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y CARRASCO CASTILLO, G. (2003): “Tendencias recientes de la fiscalidad en los países de la OCDE”, Revista Técnica Tributaria, nº 61.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2008): “El IRPF español en el contexto internacional”, en Domínguez Martínez (2008a).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.; LÓPEZ DEL PASO, R., y RUEDA LÓPEZ, N. (2006): “Un análisis comparado del gasto público autonómico, en F. Ferraro (coord.), Un balance del Estado de las Autonomías, Mediterráneo Económico, Colección Estudios Socioeconómicos, nº 10, 2006, Fundación Cajamar, 2006, Almería.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005a): “Una aproximación a la valoración de la eficiencia pública”, Economistas, número 104, extraordinario.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005b): “Los indicadores de producción pública”, Economistas, nº 105.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005c): “La dimensión y el papel del sector público en los países de la Unión Europea: tendencias recientes”, Información Comercial Española, nº 827.
- DUBLIN, K.; PITZER, J., y WEISMAN, E. (2004): “Measuring the size of the public sector: what does the IMF’s Government Finance Statistics Manual 2001 contribute?”, en European Commission (2004).
- ÉGERT, B.; KÓZLUK, T., y SUTHERLAND, D. (2009): “Infrastructure and growth: empirical evidence”, OECD ECO/WP(2009)26.
- FEDERACIÓN DE CAJAS DE AHORROS VASCO-NAVARRAS (2007): “El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales”, Vitoria.
- FUENTES QUINTANA, E.; VALLE, V., y ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1993). “La ciudadela del empleo”, Cuadernos de Información Económica, nº 80-81.
- FUKUYAMA, F. (2004): “State building. Governance and world order in the twenty-first century”, Profile Books, Londres.
- FURCERI, D. (2009a): “Fiscal convergence, business cycle volatility and growth”, OECD ECO/WP(2009)15.
- FURCERI, D. (2009b): “Stabilization effects of social spending: empirical evidence from a panel of OECD countries”, OECD ECO/WP(2009)16.
- GIMENO, J. A. (2007): “Estado de Bienestar: evolución y perspectivas”, en Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (2007).

- GONZÁLEZ, F. (2009). “Crisis global y respuestas”, El País, 17 de marzo.
- HAUNER, D., y KYOBE, A. (2008): “Determinants of government efficiency”, IMF WP/08/228.
- HELLER, P. S. (2003): “Who will pay? Coping with aging societies, climate change, and other long-term fiscal challenges”, FMI.
- HUERTA MELCHOR, O. (2008): “Managing change in OECD governments. An introductory framework”, OECD Working Papers on Public Governance, nº 12.
- JAMET, S. (2007): “Meeting the challenges of decentralisation in France”, OECD ECO/WKP(2007)31.
- JAUMOTTE, F.; LALL, S., y PAPAGEORGIOU, C. (2008): “Rising income inequality: technology, or trade and financial globalization?”, IMF/WP/08/185.
- JOHANSSON, A.; HEADY, C.; ARNOLD, J.; BRYNS, B., y VARTIA, L. (2008): “Tax and economic growth”, OECD ECO/WP(2008)28.
- JOUMARD, I.; KONGSRUD, P. M.; NAM, Y. S., y PRICE, R. (2004): “Enhancing the effectiveness of public spending: Experience in OECD countries”, OECD Economics Department Working Papers nº 380.
- KAUFMANN, R., y KRAAY, A. (2007): “Governance indicators: where are we, where should be going”, The World Bank.
- LAGARES, M. (2008): “Algunas reflexiones sobre el sector público español”, Economistas, nº 116.
- LAWSON, J.; BARNES, S., y SOLLIE, M. (2009): “Financial market stability in the European Union: enhancing regulation and supervision”, OECD/ECO/WKP(2009)11.
- LONTI, Z., y WOODS, M. (2008): “Towards government at a glance: identification of case data and issues related to public sector efficiency”, OECD Working Papers on Public Governance, nº 7.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2007): “Los nuevos ejes del gasto social: hacia una visión generacional de las políticas públicas”, en Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (2007).
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992): “Hacienda Pública teórica y aplicada”, 5ª ed., McGraw-Hill, Madrid.
- OCDE (2006): “Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers?”, OECD Economics Department Working Papers nº 477.
- OCDE (2007a): “Towards better measurement of government”, OECD Working Papers on Public Governance, nº 1.
- OCDE (2007b): “Getting red tape: comparing administrative burdens across countries”, París.
- OCDE (2008a): “Revenue Statistics 1965-2007”, París.
- OCDE (2008b): “Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries”, París.

- OCDE (2008c) : “Employment government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain”, OECD/GOV/PGC/PEM(2008)1.
- OCDE (2008d) : “Public Employment and Management Working Party. Annual Meeting. Challenges of human resources management for multi-level government. Final draft”, OECD/GOV/PGC/PEM(2008)6.
- OCDE (2008e) : “International migration outlook”.
- OCDE (2009a) : “Going for growth 2009”, París.
- OCDE (2009b) : “Tax administration in OECD and selected non-OECD countries : comparative information series (2008)”.
- PATERNOSTER, A. ; WOZOWCZYK, M., y LUPI, A. (2008): “General government expenditure and revenue in the UE, 2006”, Statistics in focus, 23.
- PILICHOWSKI, E., y TURKISCH, E. (2008) : “Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain”, OECD Working Papers on Public Governance, nº 8.
- SUTHERLAND, D., ARAÚJO, S.; ÉGERT, B., y KOZLUK, T. (2009): “Infraestructure investment: links to growth and the role of public policies”, OECD ECO/WKP(2009)27.
- THE ECONOMIST (1997): “The future of the state”, septiembre.
- THE ECONOMIST (2008): “Capitalism at bay”, octubre.
- THE ECONOMIST (2009): “The visible hand”, mayo-junio.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: www.transparency.org.
- VALLE, V. (2003): “La mejora de la eficiencia de los servicios públicos: viejos y nuevos argumentos en su apoyo”, Cuadernos de Información Económica, nº 175.
- VARTIA, L. (2008): “How do taxes affect investment and productivity? An industry-level analysis of OECD countries”, OECD/ECO/WKP(2008)64.
- VILLORIA, M. (2009): “Costes de la corrupción”, Dinero y Empleo, 19 de abril.
- WORLD ECONOMIC FORUM: “The Global Competitiveness Report 2008-2009”.
- ZUBIRI, I. (2007): “La financiación del Estado del Bienestar en el siglo XXI”, en Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (2007).

DIMENSIÓN Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO ANTE LA GLOBALIZACIÓN: MODELOS DE GOBERNANZA FISCAL

Jorge Onrubia Fernández
Universidad Complutense de Madrid

● RESUMEN

El presente trabajo revisa las principales cuestiones relacionadas con la dimensión de los sectores públicos en los países desarrollados. Tras un análisis evolutivo para las dos últimas décadas, se discute la existencia de un tamaño óptimo de los gobiernos a la luz de las principales teorías sobre el crecimiento del gasto público. La influencia de la globalización en el papel y tamaño de los gobiernos también es objeto de atención, junto con la relación entre dimensión y eficiencia del sector público, aportándose un panorama de resultados recientes. El artículo concluye con unas consideraciones sobre las implicaciones que la presente crisis económica está teniendo sobre el tamaño del sector público y los inevitables procesos de consolidación presupuestaria a los que se tendrán que enfrentar los países de la Unión Europea, incluida España, para cumplir con las reglas de coordinación fiscal establecidas.

Palabras clave:

tamaño del sector público, teorías del crecimiento del gasto público, eficiencia del sector público, globalización, gobernanza fiscal.

Códigos JEL

E62, H11, H50

1. Introducción

¿Existe un tamaño óptimo del sector público? Este interrogante ha generado a lo largo de las últimas tres décadas una prolífica literatura, sin que pueda hablarse de la existencia de resultados concluyentes a la hora de encontrar respuestas al mismo. En gran medida, la cuestión se plantea como una consecuencia inmediata ante la constatación de un hecho: los gobiernos han crecido en tamaño presupuestario a lo largo del siglo XX.

Tradicionalmente, la consideración de si un sector público es de tamaño reducido, intermedio, grande o incluso muy grande ha venido determinado por el ratio que relaciona el volumen total de gasto público no financiero en el que incurren durante un año todas las administraciones públicas de un país, incluido su sistema de seguridad social y las posibles transferencias aportadas a las empresas públicas, respecto de su producto interior bruto a precios de mercado (PIB) para ese mismo periodo. Las limitaciones que presenta la utilización generalizada de esta medida para apreciar el tamaño de los sectores públicos han sido ampliamente debatidas, sin que hasta la fecha exista una mejor alternativa, si bien existen otros indicadores complementarios como pueden ser los referidos al empleo y sus costes en el sector público. Al margen de los problemas de inconsistencia de la medida derivados de la propia definición estadística de la macromagnitud empleada como denominador del ratio, como es, por ejemplo, la no consideración en el PIB de las transferencias y subvenciones, la principal crítica que se le puede hacer es la ausencia de reflejo de la intervención pública basada en la regulación económica tanto legal como administrativa¹.

No obstante, a pesar de la generalización de esta visión incrementalista del tamaño de los gobiernos, la realidad presenta bastantes matices, especialmente si nos fijamos en el ámbito de los países de la OCDE y, en concreto, en las dos últimas décadas, donde las tendencias y comportamientos de los distintos países muestran una importante heterogeneidad. La segunda sección de este artículo se ocupa de realizar una revisión de la evolución que ha experimentado la dimensión de los sectores públicos de los países más desarrollados en dicho periodo. Sobre esta realidad cuantitativa ha ido creciendo una amplísima literatura tendente a establecer teorías para tratar de responder a por qué crecen los sectores públicos. Las principales teorías son objeto de revisión en la sección tres.

¹ En los últimos años han proliferado índices que tratan de cuantificar este impacto de la regulación sobre la actividad económica, si bien suelen presentar problemas importantes de consistencia respecto de la definición estadística del PIB.

¿Un mayor gasto público supone un mejor comportamiento del sector público tanto en términos de crecimiento económico como de bienestar social? La preocupación por el tamaño presupuestario del sector público ha motivado, desde hace algo más de un par de décadas, la búsqueda de respuestas acerca de cuán eficientes son los gobiernos, tanto desde la perspectiva de su productividad como desde la relación existente entre el volumen de actividades realizadas y el coste presupuestario asociado a su desarrollo. En la sección cuatro del artículo se aborda esta cuestión, presentando algunos de los resultados más recientes disponibles en la literatura.

El artículo se detiene en su sección quinta en el estudio de la influencia que está teniendo el fenómeno de la globalización sobre el tamaño de los gobiernos. Se trata de una relación ciertamente paradójica, donde la mayor apertura al exterior del comercio, si bien podría hacernos pensar, por razones de competitividad, en la adopción de reducciones presupuestarias (y paralelamente, impositivas), ofrece una realidad bien distinta, con un crecimiento en bastantes ocasiones de la actividad pública. El cambio en el papel de los gobiernos y, en definitiva, de las reglas de gobernanza de la economía parecen encontrarse detrás de estos hechos, tal y como se muestra en el trabajo. Finalmente, el trabajo concluye con una breve síntesis de conclusiones.

2. La dimensión de los sectores públicos y su evolución en las dos últimas décadas.

Como se ha señalado, si observamos la evolución del gasto público total de las economías más desarrolladas a lo largo del siglo XX, ésta muestra una tendencia indiscutiblemente creciente, con algunos periodos de crecimiento muy intenso, como sucedió en los periodos de las dos Guerras Mundiales, especialmente en el caso de la Segunda, y en la década de los años sesenta y sobre todo setenta. Nuestro objetivo en esta sección no va a ser profundizar en el análisis de la evolución del tamaño de los sectores públicos en este periodo, muy estudiada, sino centrarnos en lo que ha sucedido en los últimos veinte años.

A partir de la información ofrecida por la OCDE (2009), hemos realizado un análisis de la evolución anual en el periodo comprendido entre 1991 y 2008, incluyendo además las previsiones estimadas para el presente año 2009 y el 2010. Los resultados se muestran en el cuadro I. Este análisis en línea con el criterio establecido en Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) y el usado en Dewan y Ettliger (2009), clasifica a los sectores públicos según su tamaño presupuestario en países

Cuadro 1

**Gasto Público Total para el Sector Público consolidado
(porcentaje del PIB)**

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1991-1999	2000-2008	Δ 1991-2008
Australia	37,8	38,3	37,8	38,3	38,2	37,2	36,3	35,2	34,8	35,2	35,9	35,4	34,6	35,1	34,8	34,5	34,2	34,0	37,4	37,4	37,1	34,9	-3,7
Austria	52,9	53,5	56,6	56,1	56,5	56,0	53,7	54,0	53,7	52,2	51,6	51,0	51,6	54,1	50,0	49,5	48,7	48,7	52,3	53,1	54,8	50,8	-4,2
Bélgica	53,4	53,7	54,8	52,5	52,0	52,5	51,1	50,4	50,2	49,2	49,2	49,9	51,2	49,6	52,1	48,4	48,3	50,0	53,9	55,2	52,3	49,8	-3,4
Canadá	52,3	53,3	52,2	49,7	48,5	46,6	44,3	44,8	42,7	41,1	42,0	41,2	41,2	39,9	39,3	39,4	39,1	39,7	43,0	44,1	48,3	40,3	-12,6
Rep. Checa	..	..	..	..	54,0	42,4	43,2	43,1	42,3	41,6	44,2	46,2	47,1	44,8	44,7	43,1	41,6	41,7	43,9	44,2	45,0	43,9	-12,2
Dinamarca	56,5	57,0	60,1	60,0	59,1	58,7	56,4	56,0	55,1	53,3	53,9	54,2	54,7	54,3	52,5	51,3	50,7	51,3	56,1	56,6	57,7	52,9	-5,2
Estonia	..	..	..	..	41,4	39,6	37,5	39,4	40,3	36,5	35,1	35,9	34,9	34,1	34,0	34,2	35,5	40,9	49,9	51,2	39,6	35,7	-0,5
Finlandia	56,7	62,2	64,6	63,7	61,5	59,9	56,2	52,6	51,5	48,3	47,9	49,0	50,1	50,1	50,3	48,6	47,3	48,4	54,1	55,4	58,8	48,9	-8,3
Francia	50,6	52,0	55,0	54,2	54,4	54,5	54,1	52,7	52,6	51,6	51,6	52,6	53,2	53,3	53,4	52,7	52,3	52,7	55,4	55,8	53,3	52,6	2,2
Alemania	46,1	47,3	48,3	47,9	54,8	49,3	48,3	48,1	48,2	45,1	47,5	48,0	48,4	47,3	46,9	45,3	44,1	44,0	47,7	48,6	48,7	46,3	-2,1
Grecia	41,8	44,3	46,6	44,8	45,8	44,1	45,0	44,4	44,4	46,7	45,3	45,1	45,0	45,4	43,3	42,2	44,0	44,9	46,5	46,5	44,6	44,7	3,1
Hungría	56,6	59,5	59,3	61,8	55,0	52,0	50,0	52,4	50,0	46,6	47,3	51,3	49,1	48,9	50,1	51,9	49,6	49,6	49,6	50,0	55,2	49,4	-7,0
Islandia	40,1	40,5	40,4	39,9	39,1	38,5	37,2	41,3	42,0	41,9	42,6	44,3	45,6	44,1	42,2	41,7	42,5	57,7	49,4	46,4	39,9	44,7	17,7
Irlanda	44,5	44,9	44,7	44,0	41,2	39,2	36,7	34,5	34,1	31,5	33,4	33,6	33,4	33,7	33,7	34,0	35,7	41,0	46,8	49,3	40,4	34,4	-3,5
Italia	54,0	55,4	56,4	53,5	52,5	52,5	50,2	49,3	48,2	46,1	48,0	47,4	48,3	47,8	48,1	48,7	47,9	48,7	51,7	51,6	52,4	47,9	-5,3
Japón	31,6	32,5	34,3	35,5	36,5	36,8	35,7	42,5	38,6	39,0	38,6	38,8	38,4	37,0	38,4	36,2	36,0	37,1	42,3	42,1	36,0	37,7	5,5

continúa...

...continuación																							
Corea del Sur	19,9	21,0	20,6	20,0	19,8	20,6	21,3	23,5	22,7	22,6	24,2	23,8	29,2	26,7	27,3	28,4	28,9	30,3	33,8	33,7	21,0	26,8	10,3
Luxemburgo	38,5	40,1	39,8	39,0	39,7	41,1	40,7	41,1	39,2	37,6	38,2	41,5	41,8	42,4	41,6	38,6	37,2	40,7	45,6	47,7	39,9	40,0	2,2
Países Bajos	54,9	55,7	53,5	56,4	49,4	47,5	46,7	46,0	44,2	45,4	46,2	47,1	46,1	44,8	45,6	45,3	45,5	49,2	51,0	51,8	45,6	45,6	-9,5
Nueva Zelanda	50,2	49,4	45,5	43,1	42,2	41,1	41,7	41,5	41,2	39,2	38,6	37,6	38,5	38,0	39,1	40,2	40,3	41,1	45,3	46,4	44,0	39,2	-9,1
Noruega	54,5	55,7	54,6	53,7	50,9	48,5	46,9	49,2	47,7	42,3	44,2	47,1	48,3	45,6	42,3	40,6	41,0	40,0	44,1	44,6	51,3	43,5	-14,5
Polonia	..	..	..	..	47,7	51,0	46,4	44,3	42,7	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,4	43,8	42,1	43,1	44,0	44,7	46,4	43,2	-4,6
Portugal	43,4	44,5	46,1	44,3	43,4	44,1	43,2	42,8	43,2	43,1	44,4	44,3	45,5	46,5	47,6	46,3	45,8	45,9	51,1	51,4	48,9	45,5	2,5
Eslovaquia	..	..	..	56,1	48,6	53,7	49,0	45,8	47,8	50,9	44,5	45,0	40,1	37,6	38,2	36,9	34,4	34,9	38,9	39,5	50,2	40,3	-21,2
Eslovenia	..	..	..	..	52,5	44,5	44,9	45,9	46,8	46,6	47,4	46,3	46,5	46,2	45,4	44,4	42,2	43,6	50,2	50,5	46,9	45,4	-9,0
España	44,3	45,4	49,0	46,7	44,4	43,2	41,6	41,1	39,9	39,1	38,6	38,9	38,4	38,9	38,4	38,5	38,8	40,5	45,7	46,6	44,0	38,9	-3,9
Suecia	61,4	69,8	70,9	68,4	65,3	62,9	60,7	58,5	60,2	57,0	61,2	55,8	56,0	54,4	54,0	52,9	51,3	51,9	57,0	57,9	64,2	54,9	-9,5
Suiza	32,1	34,2	35,1	35,2	35,0	35,3	35,5	35,8	34,3	35,1	34,8	36,2	36,4	35,9	35,3	33,7	32,9	32,9	35,2	36,1	34,7	34,8	0,8
Reino Unido	43,2	45,2	45,3	44,6	44,1	42,2	40,6	39,5	38,8	36,6	39,9	40,9	42,4	43,2	44,2	44,3	44,1	48,1	52,4	54,1	42,6	42,6	4,8
Estados Unidos	37,8	38,5	38,0	37,0	37,0	36,5	35,4	34,7	34,3	34,2	35,3	36,3	36,8	36,4	36,6	36,5	37,4	39,0	41,6	42,8	36,6	36,5	1,2
Euro area	49,3	50,6	52,3	51,0	53,2	50,7	49,4	48,6	48,2	46,3	47,3	47,6	48,1	47,7	47,4	46,7	46,1	46,8	50,4	51,1	50,4	47,1	-2,6
Total OCDE	41,2	42,3	42,7	42,0	42,7	41,6	40,4	40,7	39,7	38,9	40,0	40,5	41,0	40,4	40,6	40,1	40,2	41,5	44,8	45,7	41,5	40,4	0,3

Notas: (1) Las cifras corresponden al total consolidado de gastos no financieros de todos los niveles de Administración Pública incluida la Seguridad Social.

(2) El importe refleja el gasto neto de los excedentes de las empresas públicas.

(3) Los datos del año 2008 son provisionales y los de los años 2009 y 2010 son estimaciones actualizadas a junio de 2009.

Fuente: OECD Economic Outlook 85 Database, junio 2009.

con gobiernos muy reducidos (aquellos que presentan un ratio “gasto público total/PIB” inferior o igual al 30 por ciento), países con un gobierno reducido (los que tienen un peso del gasto público total superior al 30 por ciento del PIB pero igual o inferior al 40 por ciento), países con gobiernos de tamaño intermedio (cuando su nivel de gasto público supera el 40 por ciento del PIB y no sobrepasa el 50 por ciento), países con gobiernos grandes (cuando su gasto público es superior al 50 por ciento), considerando incluso una última categoría de gobiernos muy grandes, si este ratio supera el 60 por ciento del PIB.

De los datos de gasto público total como porcentaje del PIB incluidos en el cuadro, en primer lugar si calculamos la media para cada país del primer subperiodo decenal 1991-1999 podemos decir que de los 30 países incluidos en el análisis, tan sólo 8 de ellos han tenido un gobierno con tamaño pequeño (Australia, Estonia, Islandia, Japón, Luxemburgo, Suiza y Estados Unidos) o muy pequeño (Corea del Sur). De los 22 restantes, la mitad han tenido sectores públicos con un gasto público situado entre el 40 y el 50 por ciento de su PIB, mientras que de los 11 restantes, 10 tenían gobiernos grandes, con un gasto público que superaba el 50 por ciento del PIB y uno (Suecia), sobrepasaba ampliamente el 60 por ciento del PIB. Dentro de esa década, puede hablarse de una cierta tendencia, especialmente a partir de 1995, hacia la reducción del tamaño presupuestario de los gobiernos. Debe tenerse en cuenta que esta década estuvo caracterizada por tres hechos, sin duda trascendentes para la política fiscal: a) la fuerte recesión económica en las economías occidentales habida entre 1992 y 1995; b) los esfuerzos de consolidación presupuestaria para el saneamiento de las finanzas públicas de los países de la Unión Europea candidatos a la entrada en la Moneda Única en 1999; y c) la transición hacia la economía de mercado de los países procedentes de la Europa del Este, cuyas principales economías abordaron planes de estabilización supervisados por la Unión Europea como requisito previo a su adhesión a la Comisión Europea, culminada entre 2004 y 2007.

Por lo que respecta al periodo transcurrido de la primera década del siglo XXI, el periodo de fuerte crecimiento económico extendido desde la segunda mitad de los años noventa -con algunas excepciones, especialmente tras las crisis de las economías emergentes asiáticas de finales de los noventa y la crisis de las empresas tecnológicas de 2002- permitió una reducción notable del tamaño del sector público en muchos países. Sobre la media del periodo 2000-2008, se observa como siete países que en la década anterior tenían gobiernos de tamaño grande pasan a tenerlos de tamaño medio, es decir, bajan de la mítica cifra del 50 por ciento del PIB para situarse en la banda entre este porcentaje y el 40 por ciento del PIB. En el caso de Suecia, su sector público cae de forma estable por debajo del 60 por ciento del PIB, algo que no sucedía, salvo alguna excepción anual, en más de dos décadas. Otros países, como Nueva Zelanda, Irlanda y España experimentan reducciones muy importantes, situándoles en el grupo de los países con sectores públicos reducidos.

Si nos fijamos en los rangos extremos medidos como diferencia de porcentajes del PIB destinados al gasto público entre 2008 y 1999, contrastamos también un predominio de la reducción del tamaño de los gobiernos, con algunas caídas espectaculares, como en el caso de Canadá, Países Bajos, Suecia o Noruega, además de los experimentados por algunos países del Este de Europa, como Eslovenia, la República Checa, Hungría o Eslovaquia. En sentido contrario, también se han constatado aumentos en algunos países, algunos de ellos muy destacados, como sucede en el caso de Islandia y en el de Corea del Sur, si bien en este caso, hablamos del país con un sector público muy reducido. Cuando agregamos países, puede decirse que se detecta una cierta estabilización en el caso de la zona OCDE completa (apenas un crecimiento de tres décimas), mientras en que la denominada Zona Euro (la compuesta por los países que a 2009 han adoptado la moneda única europea) se detecta una caída de 2,6 puntos del ratio.

Desde una perspectiva cualitativa, hay que destacar que se comprueba que cinco países como son Australia, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Suiza muestran en todo el periodo analizado una notable estabilidad en el tamaño de sus sectores públicos, que además siempre se mantienen en la categoría de gobiernos reducidos. De estos cinco países, cuatro se encuentran en continentes distintos de Europa y en el caso de Suiza se trata de un Estado no miembro de la Unión Europea. Con la excepción de Canadá, con patrones de gasto más cercanos al modelo británico, podríamos estar hablando de las principales economías a las que se enfrenta la Unión Europea considerada como un único actor económico, lo nos permite hablar en buena medida de la existencia de dos modelos de gobierno claramente diferenciados, si nos atenemos simplemente a los tamaños que muestran sus sectores públicos.

Para cerrar esta sección, debemos referirnos a las previsiones que muestra la OCDE para el cierre del ejercicio de 2009 y la estimación para el próximo año 2010. Respecto a la evolución del tamaño del sector público, no podemos pasar por alto la trascendencia de las medidas discrecionales de política fiscal aprobadas por los gobiernos desde 2008 ante la crisis financiera iniciada en 2007. La aplicación de los planes de estímulo fiscal por parte de los distintos países de la Unión Europea durante 2008 y 2009 ha supuesto una cantidad equivalente, que en el caso de la Unión Europea, está cercana al 5 por ciento del PIB comunitario. A ello hay que añadir la movilización de recursos destinados a salvar el sistema financiero, que han totalizado un 31,2 por ciento del PIB, y de los que un 12,6 por ciento han resultado aplicados de manera efectiva. También hay que tener en cuenta que a partir de 2009 se empieza a reflejar en los presupuestos el efecto de las cargas financieras de los importantes volúmenes de deuda pública que están acumulando los gobiernos como consecuencia tanto de sus políticas discrecionales como de la insuficiencia de recursos generada por la evolución del ciclo económico fuertemente recesivo. El resultado para 2010 que se muestra en el cuadro I a partir de los datos de la

OCDE pone de manifiesto que la fuerte crisis económica que estamos viviendo va a dejar como cuatro únicos países con sectores públicos reducidos a Australia, Corea del Sur, Eslovaquia y Suiza, y de los otros 26 países restantes, 12 tendrán un gasto público superior al 50 por ciento del PIB y 14 por encima del 40 por ciento del PIB.

3. ¿Qué factores explican la dimensión de los sectores públicos?

Tradicionalmente, la preocupación por la dimensión del sector público y los factores que influyen en la misma han venido ocupando un lugar preeminente en la literatura económica. En buena medida, la mayor parte de las teorías disponibles han surgido tras la constatación de un hecho: a lo largo del siglo XX y especialmente desde el primer cuarto del mismo el tamaño de los gobiernos ha experimentado un crecimiento continuo. Las oscilaciones que se han producido, recogidas en medidas como el indicador “gasto público total/PIB”, parecen haber atendido a hechos puntuales cuando no estrictamente coyunturales, sin que la tendencia apuntada se haya visto modificada.

Lejos de encontrar fundamentos estrictamente económicos, la literatura se ha centrado esencialmente en estudiar el comportamiento de los agentes que intervienen en la acción colectiva, incluidos los votantes que en las democracias representativas eligen a los políticos que terminan aprobando los programas de gastos e ingresos públicos y que sostienen a los gobiernos que los proponen.

A continuación, presentamos de forma sintética las teorías más plausibles dirigidas a explicar el crecimiento de los sectores públicos en las economías desarrolladas. Si bien existen diferentes aproximaciones a la hora de establecer una ordenación de las aportaciones en este terreno, la coincidencia entre ellas es notable. Este artículo se centra fundamentalmente en dos, que creemos son ofrecen de forma complementaria un panorama bastante completo. En primer lugar, desde una aproximación bastante tradicional, Garrett y Rhine (2006) revisan las teorías más convencionales, ubicándolas dentro de dos áreas principales de estudio como son la *public choice* y la ciencia política. Estos autores dividen estas teorías según traten la influencia de los ciudadanos sobre el Estado o la del Estado sobre los ciudadanos.

El punto de partida en el primer grupo de teorías (“citizen-over-state theories of government size and growth”) lo encontramos en el fuerte aumento de las demandas de nuevos programas públicos por parte de los ciudadanos. Según estos autores, cabe diferenciar tres teorías concretas.

- En primer lugar, encontramos la tradicional teoría del votante mediano, según la cual la provisión de bienes públicos y la corrección de externalidades son el resultado de las preferencias y renta del votante mediano, enfrentado a los precios relativos de los bienes públicos frente a los privados. La necesidad de los partidos políticos por ampliar el número de sus votantes les conducen a ofrecer amplias gamas de programas de gasto público que satisfagan a este votante referencial. Ante una demanda precio para los programas públicos bastante inelástica y evoluciones de los costes de provisión crecientes en el tiempo, el crecimiento del tamaño del sector público sería inevitable (Baumol, 1967). Mueller (2003) ha encontrado evidencia para 20 países de 25 de la OCDE en los que el crecimiento del gasto público entre 1969 y 1995 estaría explicado por esta combinación de inelasticidad y precio creciente de la oferta de programas públicos². Como principal factor explicativo de la constante evolución al alza de los precios de la oferta de programas públicos, Ferris y West (1999) destacan el crecimiento más intenso que experimentan los costes salariales en el sector público respecto del privado.

Como veremos en la sección cuarta de este trabajo, existe fuerte evidencia de que a medida que las economías se han ido abriendo más como resultado de la globalización, paradójicamente los gobiernos han ampliado sus programas para tratar de ofrecer un aseguramiento a los ciudadanos ante la mayor volatilidad del empleo y de sus rentas, lo que le permite establecer una relación robusta entre apertura de la economía y tamaño de los sectores públicos (Rodrik, 1998). Este resultado ya fue apuntado por Cameron (1978) incluso antes de que el fenómeno de la globalización se hiciese realidad, al menos en los términos en los que actualmente lo concebimos³

- En segundo lugar, está la teoría que explica el crecimiento del tamaño de los sectores públicos como consecuencia de las preferencias mayoritarias por la redistribución de la renta. Inicialmente, Meltzer y Richard (1981, 1983) plantean un modelo en el que los ciudadanos demandan de los gobiernos una determinada combinación de ingresos y gastos que pueden identificarse sencillamente como tipos impositivos y un montante *lump-sum* de transferencias, tanto monetarias como en especie, tal que su elección maximice su bienestar individual. En

2 En cuatro de los casos en los que se produce un decrecimiento, la explicación viene dada por la reducción del gasto en defensa que se produce tras la finalización de la “guerra fría”.

3 El trabajo de Cameron (1978) suministraba evidencia empírica para una muestra de países de la OCDE durante el periodo comprendido entre 1960 y 1975.

consecuencia, el nivel de actividad pública que identificamos con el tamaño del sector público dependerá de la distribución de preferencias de los ciudadanos respecto a esas cestas de “impuestos-transferencias”, teniendo en cuenta que los individuos con una productividad menor y por tanto un nivel de renta inferior pedirán un sistema impositivo fuertemente progresivo con tipos impositivos elevados para los niveles altos de renta, a la vez que demandarán del gobierno elevadas transferencias. En la medida que la distribución de la renta presente una importante concentración en los niveles inferiores de renta una mayoría de ciudadanos darán su voto a aquellos partidos que defiendan una política redistributiva más intensa. Si como es habitual, a lo largo del tiempo, los trabajadores se van incorporando a la distribución por su parte baja, las preferencias mayoritarias por elevados niveles de gasto e impuestos se irán consolidando.

Dentro de la misma teoría, Kristov, Lindert y McClelland (1992) encuentran en la afinidad social de las clases medias respecto de los ciudadanos con menores niveles de renta un factor explicativo del sesgo creciente de las políticas redistributivas. Además, estos autores explican el carácter contracíclico de esta actitud de las clases medias por la redistribución, de forma que en periodos de expansión económica la mayoría de votantes no es favorable ni a incrementar los tipos impositivos ni a aumentar los programas de transferencias dirigidos a las clases con menor renta, mientras que en épocas de recesión sucede justo lo contrario. Como analiza Peltzman (1980), la disposición de los partidos políticos a ampliar su espectro de votantes, ofreciendo a los distintos grupos programas de gasto que les supongan transferencias, estimularía también esta tendencia favorable a la redistribución.

- Una tercera fundamentación la encontramos en la conocida teoría de los grupos de interés, inicialmente formulada por Olson (1965) y posteriormente completada por Moe (1980). La idea es que estos grupos de interés son agrupaciones organizadas de ciudadanos con preferencias específicas hacia actividades y políticas de gasto concretas del sector público. Su especialización informativa y su capacidad para influir en la oferta de los partidos políticos dado su potencial de voto les llevan a ver satisfechas una parte considerable de sus demandas, si bien la financiación de las mismas se distribuye entre la totalidad de los contribuyentes. Esta quiebra en la correspondencia entre beneficiarios y financiadores conduciría así a unos niveles ineficientes de gasto público. El éxito inicial de esta teoría ha llevado a un amplio desarrollo de la misma, tratando de incluir nuevos enfoques y aproximaciones⁴. Entre ellos, cabe destacar:

4 En Ekelund y Tollison (2001) puede consultarse una amplia revisión de estos trabajos.

el análisis de McCormick y Tollison (1981) sobre las diferencias de la capacidad de organización mostrada por los demandantes integrados en grupos de interés frente a la de los contribuyentes cuyos pagos impositivos financian esas políticas; Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) proponen una interesante perspectiva territorial de la teoría de los grupos de interés, destacando cómo muchas políticas redistributivas atienden a demandas territoriales específicas, mientras que su financiación se dispersa por todo el territorio del país. En su conocido trabajo en el que analiza el comportamiento de los grupos de presión desde una perspectiva de bien público, Becker (1983) plantea una variante al enfoque espacial de la teoría de los grupos de interés, según la cual la competencia entre grupos de presión, en bastantes casos diferenciados por características territoriales, forzaría a los grupos más organizados a incrementar su presión, lo que harían con una mayor eficiencia, y esto facilitarían la obtención de sus demandas produciendo los deseados incrementos de gasto público asociados; Por su parte, Sobel (2001) encuentra evidencia empírica entre los incrementos experimentados por el gasto público federal en Estados Unidos durante los años setenta y ochenta y el aumento de los grupos de interés organizados (“*political action committees*”) que contribuyen a financiar a los candidatos y a los partidos en el sistema electoral norteamericano⁵. Una interesante revisión de la teoría de los grupos de interés es la planteada por Mueller y Murrell (1986) quienes cuestionan la dirección de la causalidad en la relación entre la actividad de los grupos de interés y el crecimiento del gasto público. Incorporando en el modelo la relación existente entre la distribución de los votantes de acuerdo con su nivel de renta, estos autores concluyen que existen dos efectos redistributivos contrapuestos -uno, consecuencia de las demandas de los votantes favorables a la redistribución en dirección ricos-a-pobres según la distribución de su renta, y otro en dirección indeterminada resultante de la acción de los grupos de interés-. Ambos efectos, sin embargo, serían acumulativos sobre la expansión del tamaño del sector público.

El segundo grupo de teorías se agrupa en torno a la idea de que son los gobiernos quienes inducen a los ciudadanos hacia una mayor oferta de actividad pública, encontrando diferentes explicaciones al comportamiento ineficiente de su oferta. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- 5 La robustez del resultado viene determinada por el comportamiento de signo contrario de la relación contrastada para la década de los años noventa, en la que descendieron paralelamente el gasto público y el número de estos grupos.

- La “teoría de la burocracia”, según la cual las actividades públicas se desarrollan por organizaciones en las que inevitablemente se producen conflictos de intereses entre los empleados que integran las plantillas de profesionales del sector público y los políticos encargados de aprobar y dirigir su actividad⁶. Las ventajas informativas de los primeros, con origen en su especialización y conocimiento de la tecnología de producción, introducen ineficiencia en los procesos de provisión, regulación y dan lugar a niveles de actividad pública superiores a los demandados por los ciudadanos. El trabajo de Niskanen (1971) contiene la formulación seminal de esta teoría, centrada inicialmente en el proceso presupuestario: en su condición de monopolistas en la realización de sus actividades, los burócratas maximizan de acuerdo con sus preferencias el tamaño de los presupuestos asignados a sus unidades (departamentos, agencias, centros directivos). Los argumentos de estas preferencias serían el nivel retributivo, el prestigio, el poder, la promoción, elementos que se consideran vinculados positivamente con el presupuesto gestionado. El poder explicativo de la teoría de la burocracia de Niskanen (1971) radica en los instrumentos de que disponen los burócratas para poder conseguir unos presupuestos superiores a los que en principio, desde una perspectiva de optimización del bienestar social, estarían dispuestos a proporcionarles los representantes políticos de los ciudadanos. Entre los principales, destacan los problemas de control de la actividad pública originados por las ventajas informativas que poseen los burócratas, destacando la habitual falta de especificación de los objetivos cuantitativos asignados a cada unidad, lo que dificulta la realización de análisis de eficiencia productiva de las actividades desarrolladas. Por otro lado, el escenario monopolístico en el que actúan una gran mayoría de las agencias y centros directivos del sector público complica mucho la realización de este tipo de evaluaciones de eficiencia. La ausencia de este tipo de análisis ahonda el problema, pues impide a los financiadores -los parlamentos que aprueban los presupuestos- conocer las auténticas necesidades presupuestarias requeridas tanto en relación con los costes que deben asumirse como respecto del verdadero nivel de las actividades. Este panorama explicaría el conocido resultado de Niskanen (1971) según el cual, el tamaño del sector público se expande como consecuencia de que las

6 Desde la perspectiva de la economía de la organización, Tirole (1994) y Martimort (1996) han estudiado el carácter multiprincipal que caracteriza a los gobiernos y sus consecuencias sobre su comportamiento organizativo. En Laffont (2000) se extiende este análisis al diseño de las instituciones básicas que rigen el régimen democrático, incluyendo la separación de poderes del Estado.

asignaciones presupuestarias concedidas a las unidades de actividad pública no tienen en cuenta el nivel de actividad socialmente óptimo, es decir, aquel en el que se igualan coste y beneficio marginales⁷.

En la última década, la discusión sobre el poder explicativo de la teoría de la burocracia ha girado hacia los postulados de la economía de la organización, en concreto hacia el análisis de los problemas de incentivos existentes en los procesos de provisión pública, incluidos los de su financiación (González-Páramo y Onrubia, 2003). Entre los resultados de esta nueva aproximación, hay que destacar la necesidad de dotar al sector público de arquitecturas organizativas que favorezcan la realización de evaluaciones de eficiencia. La institucionalización de estas evaluaciones debe procurar la obtención de información de calidad sobre costes, medidas de output e impacto de las actividades públicas, así como una reincorporación de los resultados de las evaluaciones a los procesos de asignación de recursos a los programas presupuestarios (Onrubia, 2005).

- La teoría de la ilusión fiscal es posiblemente una de las más antiguas en el estudio del tamaño de los gobiernos. Para explicar el crecimiento del sector público, Buchanan (1967) utilizó sus postulados basados esencialmente en la capacidad de políticos y burócratas para ocultar a los ciudadanos el verdadero coste presupuestario de las decisiones de la acción colectiva. En concreto, su argumento principal es la percepción incorrecta que tienen los contribuyentes del verdadero esfuerzo impositivo, bien por el predominio de los impuestos indirectos, bien por la utilización de pagos y retenciones a cuenta en los impuestos directos, lo que les lleva a infravalorar el coste final en términos de recursos privados al que les conducen los programas de gasto votados. La vigencia de esta teoría puede explicarse por su extensión en el horizonte temporal a la financiación del gasto público vía endeudamiento, lo que permite identificar la disociación generacional entre los que se benefician hoy del gasto público -votantes favorables al aumento de las políticas públicas- y aquellos que en el futuro deberán asumir el pago de impuestos que desde una perspectiva *ricardiana* supone la financiación con deuda pública⁸.

7 La teoría de la burocracia de Niskanen (1971) ha dado lugar desde su primera formulación a un importante número de revisiones, algunas realizadas por el propio autor (Niskanen, 1994, 2001), casi todas ellas centradas en la modificación de los supuestos de partida y en el desarrollo y extensión de los modelos de comportamiento de los agentes que participan en la actividad pública. Mueller (2003) ofrece una detallada exposición de las principales aportaciones, destacando sus propios trabajos sobre la capacidad de los burócratas para ofrecer información distorsionada sobre los costes y los beneficios de las actividades que realizan y su relación positiva con el tamaño de las unidades públicas. Una interesante revisión de la teoría de la burocracia a partir de la noción de ineficiencia-X de Leibenstein (1966) es la realizada por Rodríguez-Alvarez y Suárez-Pandiello (2003).

8 Oates (1988) revisa los principales resultados empíricos de la teoría de la ilusión fiscal

Otra contribución fundamental en esta línea es el trabajo de Wagner (1976), quien identifica una triple perspectiva a la hora de explicar los elevados costes de información a los que se enfrentan los votantes en su condición de contribuyentes:

- a. la complejidad del sistema fiscal en su aplicación temporal, lo que estimula la financiación mediante endeudamiento;
- b. la complejidad en el ámbito territorial, generada por la coexistencia de múltiples gobiernos con capacidad para exigir tributos; y
- c. la dificultad para conocer la verdadera incidencia económica de los instrumentos de recaudación.

La utilización de la teoría de la ilusión fiscal a la hora de explicar el crecimiento del tamaño del sector público ha sido muy amplia, lo que ha dado lugar a una literatura que supera en buena medida sus límites iniciales. Así, Oates (1988) encuentra varios argumentos nucleares con entidad propia que permiten incluir una larga lista de trabajos dentro de esta teoría:

- a. la distorsión en la percepción que los ciudadanos tienen de los costes de la imposición, asociada principalmente a la complejidad de las estructuras tributarias;
- b. el funcionamiento de las estructuras progresivas de algunos impuestos que proporcionan automáticamente notables incrementos de recaudación ante el aumento de las rentas sin la publicidad que exigiría cualquier modificación legislativa que persiguiese el mismo objetivo;
- c. el alquiler, como forma de acceso a los bienes raíces, frente a la propiedad, que facilita la implantación y posterior elevación de los impuestos que gravan la posesión de estos activos;
- d. el desplazamiento de los pagos impositivos en el tiempo, a través de la financiación inmediata vía endeudamiento, que reduce muy significativamente los costes impositivos de los votantes en el momento de aprobarse los gastos.

Un lugar destacado dentro de la teoría de la ilusión fiscal lo ocupa el conocido efecto “*flypaper*”. Esta idea fue inicialmente concebida por Henderson (1968) y Gramlich (1969), quienes reorientaron la investigación tradicional sobre los ingresos y los gastos de los gobiernos locales dirigiéndola hacia el papel que jugaban en la financiación del gasto las transferencias recibidas de niveles superiores

de gobierno⁹. El resultado empírico que está detrás de este concepto muestra que mientras un incremento marginal de un dólar en la renta personal de los residentes en una jurisdicción subcentral supone un incremento en su gasto público de entre 0,02 y 0,05 dólares, la percepción de ese dólar a través de una transferencia entregada por un nivel superior de gobierno supone un incremento del gasto público de entre 0,30 y 1,00 dólares. La literatura ha centrado la búsqueda de argumentos para explicar el *flypaper effect* fundamentalmente en el terreno de la ilusión fiscal. La idea es que a los gobiernos subcentrales les resultaría más rentable, en términos de minimizar la pérdida de votos derivada del pago de impuestos, incrementar su gasto financiándolo con transferencias incondicionadas. Esto sería posible al producirse un escenario de ilusión fiscal en el que los votantes terminan creyendo que el coste de los servicios públicos coincide con la factura de los impuestos exigidos, sin tener en cuenta el montante de transferencias recibidas. El comportamiento de los gobiernos subcentrales tendente a hacer máxima su oferta de actividades acabaría explicando la expansión del gasto y las demandas crecientes de financiación hacia los gobiernos de nivel superior.

No obstante, la anterior argumentación no está exenta de controversia, centrándose las principales críticas en el estricto carácter empírico del resultado. En un reciente trabajo, Inman (2008) ha revisado nuevamente la discusión sobre la “anomalía” que supone este resultado respecto de los axiomas de comportamiento racional aplicados en teoría microeconómica, concluyendo que se trata de una realidad de naturaleza eminentemente política, cuya explicación radicaría en el comportamiento estratégico de los votantes que ven ganancias en financiar de este modo los bienes y servicios públicos que demandan¹⁰. Desde esta aproximación, el *flypaper effect* sería el resultado de un problema de contratos incompletos entre políticos y ciudadanos que actúan racionalmente de acuerdo con su información disponible y cuya falta de corrección dentro del diseño institucional sesga el tamaño global del sector público¹¹.

- La teoría del comportamiento monopolístico de los gobiernos. Según esta teoría, los gobiernos detentan la capacidad de ofrecer sus programas públicos en paquetes conjuntos que imposibilitan la identificación por separado del rendimiento neto social de cada uno

9 El nombre de “*fly paper effect*”, como reconoce Gramlich (1977), fue dado por su colega Arthur Okun, quien al leer su trabajo resumió el resultado señalando que el dinero obtenido de las transferencias parecía pegarse allí donde primero impactaba (“money seems to stick where it hits”).

10 Hines y Thaler (1995) defienden la validez del resultado, si bien plantean su discusión tratándolo como una “anomalía” respecto del comportamiento racional esperable de acuerdo con los fundamentos generalmente utilizados en teoría económica.

11 Algunos trabajos que apoyan esta argumentación serían Romer, Rosenthal y Munley (1992), Ladd (1993) o Singhal (2008).

de ellos (Tullock, 1959). Esta visión ha sido desarrollada por Brennan y Buchanan (1977, 1980) desde un enfoque de teoría constitucional de la imposición, proponiendo en su conocido modelo de Leviatán la idea de que el monopolio del gobierno persigue en última instancia obtener de los contribuyentes el máximo volumen de recursos posible.

Una interesante discusión derivada del trabajo de Brennan y Buchanan (1980) es la conocida como “hipótesis de la descentralización”, según la cual, la competencia entre gobiernos que genera la descentralización política actuaría como un instrumento limitador del poder expansivo de un gobierno único. Esta propuesta, en buena medida contraintuitiva, fue muy controvertida. El primer trabajo empírico tendente a su contrastación fue realizado por Oates (1985), quien encontró un ligero efecto contractivo. Posteriormente esta hipótesis ha dado lugar un buen número de estudios, centrados tanto en el ámbito local como en el regional, sin que pueda determinarse la existencia de resultados concluyentes favorables a la misma. En un reciente trabajo, para un panel de 29 países de la OCDE para los años comprendidos entre 1978 y 1993, Prohl y Schneider (2009) no rechazan la hipótesis contractiva de la descentralización propuesta por Oates (1985), aunque aportan evidencia sobre el papel que en este resultado tienen tanto el marco institucional en el que tiene lugar la descentralización política como la existencia de modelos políticos favorecedores de la democracia directa.

Una segunda aproximación al estudio del crecimiento del sector público se centra en la denominada “economía política del tamaño de los gobiernos”. Este enfoque propuesto por Tridimas y Winer (2005), mantiene la división convencional entre factores de “demanda” y “oferta” de la actividad pública, pero introduce un tercer grupo bajo la sugerente noción de la “influencia política”, claramente diferenciada de la noción de bienestar económico tradicional. La influencia política recogería la forma en la que los partidos políticos, en un contexto de decisión basado en la teoría del votante mediano, tendrían en cuenta los cambios de comportamiento de los ciudadanos de acuerdo con sus preferencias entre bienes públicos y privados y su impacto en la financiación impositiva de los gobiernos. Bajo esta aproximación, la desigualdad de la renta existente en una sociedad resulta fundamental para la distribución de la influencia política y ésta a su vez determinante del efecto final sobre la aprobación de políticas redistributivas, incluido el nivel recaudatorio del sistema impositivo, su composición y grado de progresividad¹².

12 Otros trabajos que relacionan la desigualdad de la renta con el crecimiento del sector público, a través del alcance político del conflicto redistributivo son los de Persson, Rolan y Tabellini (1998), Person y Tabellini (1999) o Annett (2001). En la misma línea, Alesina y Spolaore (1997) estudian cómo influye el conflicto redistributivo en el tamaño y número de países soberanos, concluyendo que la democratización de los gobiernos y el grado de integración económica están relacionados positivamente con los fenómenos de secesión.

4. La relación entre tamaño y eficiencia del sector público

El debate sobre la dimensión del sector público ha estado condicionado en buena medida por la orientación claramente macroeconómica de la política fiscal, reduciéndose en buena medida la discusión a la determinación del nivel de gasto público compatible con un crecimiento sostenido de la economía. El predominio de esta perspectiva puede decirse que ha arrinconado a la vertiente microeconómica, al menos en la agenda de los gobiernos. Bien es cierto que en algunos países como el Reino Unido o Suecia, al que posteriormente se sumaron otros como Australia, Nueva Zelanda, Canadá o Estados Unidos, la década de los años ochenta y noventa supuso un enorme impulso para la institucionalización de las evaluaciones de eficiencia y del impacto en términos de efectividad de las actuaciones públicas, aunque los resultados sobre la racionalización del gasto público no hayan sido todo lo satisfactorios que cabría esperar¹³. Existe un amplio consenso a la hora de encontrar un origen institucional detrás de estas limitaciones, tanto en relación con la realización regular de análisis de medición de la eficiencia e impacto de los programas y políticas públicas, como con la integración de estas actividades de evaluación dentro del proceso presupuestario¹⁴.

En los últimos años, la literatura académica ha comenzado a publicar estudios sobre la conexión existente entre el volumen de actividad desarrollado por el sector público, tratando de aproximarle al grado de cobertura de las necesidades de la sociedad (*performance*), y la eficiencia con la que estas actividades se llevan a cabo, a la vista del gasto público en el que incurren los gobiernos. En esta línea, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) ofrecen un interesante trabajo en el que realizan una comparación internacional para 23 países industrializados definiendo y calculando indicadores tanto de actividad como de eficiencia. La actividad se mide a través de un indicador sintético que es un agregado de siete indicadores parciales. Los cuatro primeros, denominados “indicadores de oportunidad”, recogen una medida referida a cuatro actividades principales del sector público -administración, educación, sanidad e infraestructuras públicas- que los autores consideran que estarían reflejando la calidad de la interacción entre la política fiscal y el funcionamiento del mercado y su influencia sobre las oportunidades individuales. Los tres restantes indicadores empleados -distribución de la renta, estabilidad económica y comportamiento económico- son medidas asociadas respectivamente

13 En Mandl, Dierx e Ilzkovitz (2008) se ofrecen interesantes consideraciones sobre los condicionantes técnicos e institucionales de este tipo de análisis, dentro del ámbito de la Unión Europea.

14 En Kraan (2007) se ofrece una revisión actualizada para el ámbito de países de la OCDE.

con las tres funciones *musgravianas* del sector público¹⁵. Todos los indicadores de actividad son calculados para los 23 países con datos del año 1990 y del año 2000, empleándose ponderaciones alternativas en la agregación de los índices parciales.

En cuanto al análisis de actividad, los resultados muestran que existen notables diferencias entre países, aunque no demasiado grandes, salvo algunas excepciones. Entre los valores superiores, destacan Suiza en administración e infraestructuras, Japón en educación, Islandia en salud, Austria en distribución, Noruega en estabilización económica y Luxemburgo en asignación económica, debiéndose destacar que la mayoría de estos países, lo mismo que Países Bajos, también obtienen valores bastante altos en el resto de indicadores. Al clasificar a los países por grupos de acuerdo con el peso de su sector público -gasto público total por debajo del 40 por ciento del PIB, entre el 40 por ciento y el 50 por ciento del PIB y por encima del 50 por ciento del PIB-, se obtiene que su comportamiento en cuanto a actividad del sector público es significativamente mejor en países un sector público reducido, que los países con tamaños de gobierno medianos y grandes. En cuanto a la distribución de la renta, son los países con sectores públicos más grandes los que muestran una mayor igualdad. Para los indicadores de administración, estabilidad y comportamiento asignativo son los países con gobiernos más reducidos los que presentan mejores resultados. Por último, cuando se hace la comparación incorporando como una unidad a todos los Estados miembros de la Unión Europea, hay que resaltar que mientras que Estados Unidos y Japón tienen valores superiores a la media en la mayoría de los índices y en el indicador sintético de *performance*, la Unión Europea se sitúa en ambos casos por debajo de la media. En la comparación intertemporal 1990-2000, destaca que Grecia, Portugal, España e Irlanda han mejorado sustancialmente su realización, otros muestran un empeoramiento, como es el caso de Japón y Suiza, si bien hay que tener en cuenta que por la construcción de los índices -normalización de 1 respecto de la media- se trata de cambios sensibles a la posición relativa de los países en cada momento.

Para llevar a cabo su análisis de eficiencia del gasto público, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) definen en primer lugar índices de eficiencia para cada

15 Para computar los indicadores de oportunidad, la actividad de administración se mide a través de un índice de corrupción, otro de trámites administrativos, otro de calidad de la justicia y otro de economía sumergida; para la actividad de educación se usa un índice de escolarización en enseñanza secundaria y otro de rendimiento escolar; para la actividad de sanidad, un índice de mortalidad infantil y otro de esperanza de vida; y para las infraestructuras públicas, uno de calidad en las comunicaciones y en las infraestructuras del transporte. Para los tres indicadores funcionales, la distribución de la renta se mide como la porción de renta en manos del 40 por ciento de las familias más pobres; la estabilidad mediante el coeficiente de variación del crecimiento del PIB y la media decenal de la tasa de inflación; y para el comportamiento asignativo, se usan las medias decenales del crecimiento del PIB y del ratio de desempleo.

uno de los indicadores de actividad calculados en la primera parte de su estudio y para el indicador sintético de actividad. Estas medidas de eficiencia se definen como un cociente entre cada indicador de actividad y la media para la década de los años noventa del ratio gasto público/PIB correspondiente a dicha actividad, normalizando a la unidad asignada a la media de los 23 países. Los indicadores de eficiencia así calculados muestran también diferencias significativas entre países, destacando como valores más elevados Japón, Suiza, Australia, Estados Unidos y Luxemburgo. De nuevo, el estudio revela que son los países con un tamaño de gobierno más reducido los que obtienen un comportamiento más eficiente, incluso un 40 por ciento más elevado que en el caso de los gobiernos más grandes. En segundo lugar, el estudio incorpora un análisis de eficiencia del gasto, basado tanto en los inputs como en los outputs. Para ello se aplica la conocida técnica no paramétrica FDH (Free Disposable Hull), la cual permite establecer un ranking de niveles de eficiencia del sector público a partir de la comparación de cada país con la correspondiente frontera de posibilidades de producción. Los resultados ofrecidos por el análisis FDH muestran que el mínimo nivel de eficiencia, en el caso de los inputs, se fija en 0,57 para Suecia, y en el caso de los outputs, en 0,65 para Grecia¹⁶. Para la Unión Europea, la eficiencia en relación con el uso de los inputs es del 73 por ciento mientras que en términos de los outputs se eleva al 82 por ciento. Para aquellos países no pertenecientes a la Unión Europea, la eficiencia respecto de los inputs sube hasta el 89 por ciento. Los autores resaltan el caso de Suecia, que con el ratio “gasto público total/PIB” más elevado y un nivel de actividad pública de 1,04, sitúa su eficiencia en inputs en el 82 por ciento, por debajo de la media de los 23 países, y el de eficiencia en output en tan solo el 57 por ciento. Otros países con gobiernos grandes, como Francia, Alemania o Italia, con un ratio de gasto en torno al 50 por ciento del PIB también muestran niveles de eficiencia significativamente reducidos. Para valorar adecuadamente esta relación entre tamaño del sector público y eficiencia del sector público, hay que tener en cuenta que la frontera está establecida por dos de los países con un menor ratio medio de gasto/PIB, Japón (36,2 por ciento) y Estados Unidos (34,5 por ciento), si bien el tercer país, Luxemburgo, presenta un sector público considerablemente más grande (44,0 por ciento del PIB), aunque se trata de una economía muy reducida.

Desde una aproximación metodológica similar, recientemente, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008) han analizado empíricamente cómo influye la eficiencia del gasto público en la distribución de la renta, a través de un análisis no paramétrico de acuerdo con la técnica DEA (Data Envelopment Análisis) para un conjunto de 26 países de la OCDE, con datos medios para el periodo 1995-2000. Entre los principales resultados de este estudio, se observa que el gasto público de las

16 En el caso de la eficiencia de los inputs,

políticas redistributivas, exceptuando las pensiones públicas, y el gasto en educación han tenido un efecto significativo sobre la distribución de la renta. Asimismo, el papel de las instituciones y los impuestos sobre la renta personal también influyen positivamente, si bien los resultados alcanzados no son suficientemente robustos. No obstante, los autores advierten de algunas limitaciones serias asumidas en su trabajo, como las atribuidas a la calidad de los datos, la complejidad de realizar una medición adecuada de la desigualdad de la renta y de los factores que influyen en la misma, así como el reducido número de observaciones.

El diseño del sistema político en lo que se refiere a los mecanismos institucionales encargados de asegurar el equilibrio de poderes aparece también como un elemento fundamental de control de la discrecionalidad de los gobiernos respecto de la adopción de medidas expansivas de política fiscal. Streb, Lema y Torrens (2009) encuentran evidencia empírica para la conjetura planteada por Schuknecht (1996), según la cual en aquellos países con democracias fuertemente arraigadas y con alto grado de desarrollo económico los ciclos político-presupuestarios tienden a ser más débiles, al contar con *checks and balances* más efectivos, mientras que en los países en vías de desarrollo estos ciclos serían más fuertes¹⁷. Entre las principales medidas, cabe destacar la capacidad de veto de las propuestas gubernamentales de incremento del gasto público, especialmente las financiadas mediante endeudamiento.

Este tipo de medidas suele incluirse en la mayoría de las instituciones presupuestarias que incorporan reglas fiscales, si bien, como señalan Saporiti y Streb (2008), la efectividad de este tipo de instrumentos depende fundamentalmente de la capacidad para hacer cumplir a los gobiernos los compromisos presupuestarios aprobados. Los resultados empíricos que permiten contrastar estas proposiciones se obtienen a través de un modelo dinámico de datos de panel estimado mediante el método generalizado de momentos (GMM, Arellano y Bond, 1991), que permite tratar convenientemente la posibilidad de que en los países con un sistema político no presidencialista las legislaturas tengan una duración variable, al poder los gobiernos adelantar estratégicamente la convocatoria de elecciones generales, lo que sin duda incide sobre los ciclos político-presupuestarios.

Una interesante vía para analizar cómo influye en el tamaño del Estado la forma en la que se configuran las políticas públicas es la que diferencia entre las actuaciones de los políticos que integran los gobiernos y las de los burócratas con responsabilidades ejecutivas. La hipótesis defendida es que esta separación de

17 Para medir el grado de efectividad de estos mecanismos para limitar la discrecionalidad del poder ejecutivo sobre la política presupuestaria estos autores utilizan una *proxy* que combina variables cualitativas como la existencia de posibles derechos de veto por parte del poder legislativo y el grado de cumplimiento efectivo de las leyes.

las decisiones resulta en la práctica muy relevante a la hora de poner en marcha, mantener o recortar programas de gasto (Marier, 2005). En un reciente trabajo, Dahlström (2009) contrasta para la experiencia de Suecia en los años noventa que el papel desempeñado por los burócratas ha sido clave a la hora de definir tanto la cuantía como la distribución de los recortes en el Estado del bienestar. La ausencia de un clientelismo claro entre los grupos de votantes, junto con la posibilidad de permanencia en los equipos directivos nombrados por los distintos partidos gobernantes permitiría a este colectivo acometer reformas en buena medida inabordables desde el estricto plano político.

5. ¿Influye la globalización en el tamaño de los gobiernos?

Inicialmente, como señala Rodrik (1997), la apertura global de los mercados hizo prever una pérdida de peso de los gobiernos bajo la perspectiva de una competencia fiscal dura, en la que los países tratarían de reducir sus costes impositivos y de reducir consecuentemente su gasto público para tratar de ganar cuotas de mercado y no perder ventajas comparativas como centros de producción o distribución mundiales. Sin embargo, la asunción del fenómeno de la globalización en la década de los noventa ha hecho cuestionar algunos de los supuestos de partida, especialmente los vinculados con el papel del sector público en este nuevo contexto de comercio sin fronteras. Sin duda se trata de una cuestión que ha merecido una extraordinaria atención por parte de los investigadores y donde podemos decir que aún se necesita una teoría capaz de explicar todos los aspectos que se esconden detrás de esta relación, hasta el momento abordada con predominio casi exclusivo del trabajo empírico.

5.1. Apertura del comercio y tamaño del sector público

Uno de los primeros estudios dirigido a contrastar la relación entre globalización y tamaño de los sectores públicos fue realizado por Rodrik (1998), quien analizó una muestra de panel de unos cien países para el periodo comprendido entre 1980 y 1992. El resultado de este trabajo es que una mayor apertura del comercio conlleva mayores gobiernos, en términos de gasto público. La explicación es que en aquellos países con economías más abiertas, las empresas y los trabajadores están expuestos a mayores riesgos del exterior, lo que les lleva a demandar un mayor aseguramiento público, tanto en programas de mantenimiento de rentas como en otras políticas sociales características del Estado del bienestar.

Por su parte, Alesina y Wacziarg (1998) extienden el estudio de la relación entre apertura de las economías y globalización al tamaño de los países, concluyendo

que este aspecto resulta relevante por la indudable presencia de costes fijos y economías de escala asociadas con la provisión de la mayoría de bienes públicos. Así, en la medida que los países de reducida dimensión presentan una mayor proporción de consumo público respecto de su PIB, además de estar más abiertos al comercio, se verifica la existencia de una relación positiva entre el tamaño de los gobiernos y la apertura comercial. Sin embargo, en un estudio reciente, Ram (2009) no encuentra evidencia empírica robusta sobre el papel que juega el tamaño de los países a la hora de explicar la asociación entre globalización y crecimiento del sector público.

En la misma línea, aunque con una conclusión menos favorable respecto del papel del gobierno, Epifani y Gancia (2009) en un reciente trabajo estudian la relación entre el grado de apertura del comercio en los países y el tamaño de sus sectores públicos, utilizando en su análisis un panel de 150 países para el periodo comprendido entre 1950 y 2000. Estos autores concluyen que existe una fuerte correlación positiva entre la apertura del comercio y el tamaño del gobierno, no sólo entre países sino también a lo largo del tiempo. En concreto, obtienen que un incremento del 1 por ciento de la apertura del comercio, medido como el ratio de importaciones y exportaciones respecto del PIB) apareja un aumento en el ratio gasto público/PIB del 0,15 por ciento. Si se tiene en cuenta que en la segunda mitad del siglo XX la apertura del comercio representa una media del 42,5 por ciento, este fenómeno estaría explicando un crecimiento del tamaño de sector público en torno al 6,5 por ciento, es decir, más de la mitad del incremento medio del 12 por ciento contabilizado para el mismo periodo.

En cuanto al componente cualitativo de este crecimiento del gasto, Epifani y Gancia (2009) refutan la explicación dada por Rodrik (1998). El incremento del gasto público dirigido a la cobertura de riesgos derivados de la volatilidad del comercio no resulta significativo. En cambio, se verifica que aquellos países con mayor apertura al comercio internacional se enfrentan a menores costes de provisión de los bienes y servicios públicos, pues aquellos países que a pesar de contar con niveles impositivos elevados alcancen importantes cuotas de exportación de bienes estarán percibiendo un subsidio implícito para su gasto público desde los países importadores. De hecho, estos autores encuentran una correlación positiva fuerte entre apertura y tamaño del gobierno para aquellos países con una diferenciación en su producción y su influencia es proporcional al volumen de comercio realizado.

La evidencia empírica obtenida permite sostener que el fenómeno de la globalización conduce a tener gobiernos más grandes, si bien, a diferencia del resultado de Rodrik (1998), también más ineficientes. La argumentación de Epifani y Gancia (2009) es que los países que tienen una menor elasticidad de sustitución entre bienes nacionales y extranjeros se estarían beneficiando de una externalidad del comercio internacional que les lleva a no internalizar todo el coste impositivo, lo que

les induce a expandir ineficientemente su gasto público. Otra interesante conclusión de este estudio permite valorar el impacto que pueden tener ciertas políticas de estímulo fiscal como las aprobadas en la actual crisis económica, en la dirección contraria a la que se esperaría de los postulados keynesianos tradicionales. Por ejemplo, parece razonable, dados los patrones actuales de comercio internacional, que aumentos directos en la capacidad de compra de los consumidores de países de la Unión Europea o de Estados Unidos, como consecuencia de las políticas de estímulo fiscal aplicadas, terminen suponiendo mayores importaciones de bienes producidos en China u otros países emergentes.

El papel de la política en los trabajos dirigidos a estudiar la relación entre globalización y tamaño de los gobiernos ha sido reivindicado por Adserà y Boix (2002). Para ellos, los estudios que han derivado de los trabajos seminales de Cameron (1978) y especialmente del de Rodrik (1998) omiten este relevante factor de dos formas. Por un lado, atribuyen a parámetros exógenos el por qué unas economías presentan un mayor grado de apertura comercial que otras, sin tener en cuenta la influencia que las decisiones políticas pueden tener en esa situación; y por otro, se considera que la dimensión del sector público es una consecuencia automática del modelo comercial adoptado, sin tener en cuenta el poder discrecional de los gobiernos sobre la conformación de las políticas públicas. Para superar esta limitación, Adserà y Boix (2002) incorporan a la relación entre tamaño del sector público y grado de apertura comercial una modelización de la elección del nivel de apertura comercial, así como de determinación del tamaño del sector público teniendo en cuenta las preferencias sociales sobre la presión fiscal, en ambos casos en términos de un juego político. La estimación empírica del modelo se realiza para una muestra de 65 países durante el periodo comprendido entre 1950 y 1990. Los resultados obtenidos muestran que las decisiones políticas respecto de la apertura de los mercados al exterior y del grado de disciplina fiscal son relevantes para determinar la influencia de la globalización sobre el tamaño del sector público.

El resultado obtenido por estos autores, como ellos destacan, puede conciliarse con los obtenidos por Rodrik (1998) y otros, en la medida que la especialización de los países y sus ventajas comparativas determinan las opciones posibles de apertura de los mercados y su exposición a menores costes de provisión de bienes públicos asociados al mantenimiento del bienestar social. Resulta destacable, a nuestro juicio, la concepción que hacen Adserà y Boix (2002) del fenómeno de la integración europea como una respuesta político-institucional ante el fenómeno de la globalización, donde la coordinación de las políticas fiscales estaría delimitando en buena medida el modelo de Estado del bienestar aplicable, tanto desde las políticas de gasto a desarrollar como respecto de los modelos impositivos utilizables.

5.2. Apertura de los mercados financieros y tamaño del sector público

Una extensión del análisis, muy interesante en la situación de crisis financiera y económica globales que estamos viviendo desde el verano del 2007, es la que trata de estudiar la relación entre globalización y tamaño del sector público para el caso de la liberalización y apertura global de los mercados financieros. Desde las primeras liberalizaciones de los mercados financieros al iniciarse la década de los años noventa, dos características ha presidido el fenómeno de la globalización financiera: la alta volatilidad de los mercados de capitales y la facilidad para un rápido contagio de las crisis a prácticamente todas las zonas económicas del mundo. Liberati (2007) en un interesante trabajo argumenta que la investigación empírica para contrastar esta relación de la globalización financiera con el tamaño de los gobiernos debe centrarse en determinar el resultado neto de dos efectos contrapuestos como son, por un lado, el incremento de la demanda de mayor gasto público con objeto de compensar las fluctuaciones económicas causadas por los shocks externos y, por otro lado, la reducción de la presión fiscal a la que se ven abocados los gobiernos ante la plena movilidad del capital financiero. Para una muestra de los veinte países más desarrollados de la OCDE, Liberati (2007) obtiene una relación positiva entre apertura comercial y tamaño del gobierno, mientras que dicha relación es negativa cuando se analiza la relación con la apertura del mercado financiero, medida a través del volumen de flujos de capital.

Una importante crítica a este trabajo ha sido realizada recientemente por Kimakova (2009), para quien la muestra empleada supone un importante sesgo de selección, añadido a la limitación del número de observaciones. La objeción principal es que se trata de los veinte países más ricos del mundo, los cuales no han estado especialmente sometidos durante el periodo de análisis, que concluye en el año 2001, a los efectos de las crisis financieras, por lo que la ausencia de verificación de la hipótesis de compensación de Rodrik (1998) para el caso de la apertura de los mercados financieros no sería extraña.

La crisis financiera actual, iniciada en buena medida con los problemas de iliquidez aflorados en los primeros días de agosto de 2007, ha mostrado como las grandes economías no están al abrigo de las crisis financieras globales, mientras que la respuesta de los gobiernos de estos países también ha permitido observar en qué medida la política compensatoria de gasto público trata de suavizar los tremendos efectos que sobre la economía real tiene la enorme volatilidad de los mercados de capitales. En este escenario, Kimakova (2009) extiende el estudio de Liberati (2007) a los países emergentes, los cuales han jugado un papel estelar en la globalización financiera de estas dos últimas décadas, destacando la alta volatilidad de los flujos de capital en el periodo comprendido entre 1987 y 2007. Para ello, propone un

modelo empírico alternativo en el que introduce como variables de control algunas características relevantes de los flujos internacionales de capital, como el grado de desarrollo financiero de los países. En su estimación, confirma la existencia de una fuerte relación positiva entre el grado de apertura financiera a la que se enfrentan los países y el tamaño del presupuesto público.

5.3. Cambios en el papel de los gobiernos locales ante la globalización

En el ámbito local, una cuestión no por menos estudiada menos importante es la que se refiere a cómo el fenómeno de la globalización ha cambiado el papel de las ciudades y, consecuentemente, el de los gobiernos locales. La nueva economía que surge de la globalización, basada en el conocimiento y donde el aprendizaje y la innovación son factores esenciales para un comportamiento económico exitoso, requiere una nueva concepción de las ciudades. En este sentido, Bennett (1997) señala que la competencia internacional se produce cada vez más entre ciudades y no entre países.

Por su parte, Bird y Slack (2007) señalan que ahora los gobiernos locales además de facilitar las infraestructuras y comunicaciones para la localización de empresas deben proveer servicios que atraigan y mantengan al capital humano de alta cualificación vinculado con los procesos de innovación. Esto supone para las ciudades ofrecer altos estándares de calidad de vida, lo que pasa por la provisión suficiente de servicios de sanidad, seguridad, educación, ocio y el mantenimiento de un buen entorno medioambiental. Desde el ámbito de la acción pública, esta transformación de las ciudades requiere adoptar formas de gobierno capaces de proveer eficientemente todos estos servicios, teniendo en cuenta que la financiación de su elevado coste también debe hacerse de forma eficiente y justa.

Como destacan Bird y Slack (2007), la estructura organizativa de los gobiernos de las ciudades y de las áreas metropolitanas también influye sobre la posibilidad de acceso del ciudadano al gobierno y sobre la rendición de cuentas a los ciudadanos. Desde una perspectiva fiscal, estos autores identifican diferentes modelos arquitectura organizativa en las zonas metropolitanas del mundo: de un solo nivel (p.e. la ciudad de Toronto, desde 1998), de dos niveles (p.e. el Gran Londres, desde 2002), de cooperación voluntaria (p.e. Vancouver, desde 1967), los cuales incluyen los acuerdos intermunicipales, y los denominados distritos especiales (p.e. los estados-capitales nacionales, como sucede con Washington DC, Canberra o Berlín). Para evaluar el funcionamiento de estos modelos respecto de los nuevos retos impuestos por la globalización utilizan diversos criterios, si bien llegan a la conclusión de que no existe claramente un modelo superior recomendable para todos los casos, pues como es frecuente en el ámbito del diseño institucional el contexto condiciona

habitualmente la incorporación de alternativas a una determinada realidad. Desde una perspectiva económica y fiscal, Bird y Slack (2007) concluyen que la elección de una estructura de gobernabilidad adecuada para una zona metropolitana depende del peso que se adjudique a diferentes elementos que entran en conflicto. Así, de acuerdo con Klink (2005), la aplicación del “principio de subsidiariedad” conduciría a recomendar para una provisión eficiente de recursos que la toma de decisiones sea realizada por gobiernos muy descentralizados, pues de esta forma se estimula la competencia entre jurisdicciones locales, lo que a su vez les induce a ofrecer la mejor combinación posible de impuestos y servicios. Además, la participación ciudadana en unidades de gobierno muy reducidas sería más efectiva, lo que facilita también su acceso y la rendición de cuentas. En cambio, gobiernos con competencias territoriales más amplias pueden realizar una prestación de servicios públicos con un mejor aprovechamiento de las economías de escala. En este caso, ante la existencia de externalidades, estas ganancias de eficiencia aún serían mayores. En línea con la teoría clásica del federalismo fiscal, la consideración de metas de equidad en la acción colectiva también favorecería la creación de ámbitos de gobierno más amplios.

A pesar de que ni la teoría ni la práctica son concluyentes a la hora de determinar cuál es el mejor modelo de gobernanza para las grandes zonas metropolitanas, Bird y Slack (2007) ofrecen varias recomendaciones:

- Resulta necesario contar una estructura de gobierno de ámbito regional fuerte, que abarque a todas las zonas metropolitanas con interdependencias y que internalice los efectos externos entre las jurisdicciones locales. La forma de gobierno de estructura regional debe encargarse de las disparidades fiscales entre las municipalidades y los efectos externos en el suministro de servicios, así como encargarse de la coordinación de transporte y medio ambiente, de garantizar la competitividad económica, y la cohesión social. Esta estructura de gobierno resulta indispensable para que las ciudades puedan aprovechar adecuadamente las oportunidades de desarrollo económico, especialmente las derivadas de la competencia basada en el conocimiento. Cualquier cambio sobre la viabilidad fiscal de las ciudades de la región dentro de la configuración económica global debe ser también función de este nivel regional.
- La elección de la forma de gobernanza, de acuerdo con las cuatro alternativas básicas propuestas, dependerá en cada caso de las tipicidades de las ciudades y áreas metropolitanas y de su importancia económica. Así, los acuerdos voluntarios intermunicipales y los distritos especiales con un objetivo determinado aunque pueden ser efectivos para ofrecer algunos servicios, no aportan el soporte

regional necesario a las áreas metropolitanas que necesitan competir en la economía global. Por su parte, la cooperación voluntaria será una solución organizativa eficaz si los objetivos son compartidos por quienes formulan las políticas en los diferentes gobiernos locales.

- La mayor transparencia y comprensión de las estructuras de un solo nivel favorece la rendición de cuentas en temas políticos y fiscales. Las estructuras de dos niveles son intrínsecamente más complejas y pueden dar lugar a duplicidades y conflictos competenciales, con los costes de eficiencia correspondientes y los problemas de corresponsabilidad fiscal. Potencialmente, una estructura de dos niveles está en condiciones de alcanzar actuaciones más eficientes que una estructura de un solo nivel más centralizada, si bien es fundamental resolver satisfactoriamente la delimitación funcional y el diseño adecuado de las competencias de coordinación. Bajo este modelo, como señala Bird (2001), se pueden lograr muy deseables economías de escala y alcance en las instancias superiores, mientras que al mismo tiempo la existencia y el dinamismo de los niveles inferiores permiten un mayor grado de respuesta a las variaciones locales en las preferencias y mantiene altamente deseable estrecho vínculo entre la financiación local y las decisiones de gasto en el margen necesario para asegurar la rendición de cuentas en términos políticos (Bird, 2001). La estructura de un solo nivel es más adecuada para establecer mecanismos redistributivos basados en la nivelación horizontal.
- Ante la existencia de factores políticos que dificulten sobremanera la existencia de una forma de gobierno regional metropolitano, resulta deseable adoptar alguna variante de los enfoques de cooperación voluntaria o de distrito de objetivo especial en determinadas áreas de política.

6. Síntesis de conclusiones

En el presente artículo hemos revisado, desde distintas perspectivas, la cuestión de la dimensión de los sectores públicos y su evolución, ante fenómenos como la globalización o la crisis económica y financiera que empezó a sacudir a las economías de todo el planeta desde el verano de 2007.

Como principales conclusiones derivadas del trabajo, destacan las siguientes:

- El tamaño óptimo del sector público viene determinado por su eficiencia a la hora de desarrollar las funciones que cualquier sociedad democrática le confíe. Esto supone rechazar la visión tradicional de que cualquier gasto público puede servir de estímulo económico, si se trata de desarrollar una política fiscal discrecional de carácter activo. Los costes de oportunidad de los recursos detraídos para financiar el gasto público resultan cruciales a la hora de determinar los límites de la actividad pública. El fenómeno de la globalización obliga a los gobiernos a modificar su papel en las modernas economías de mercado. Se trata de un proceso de conversión que debe ser afrontado con racionalidad, tratando de asegurar que las intervenciones públicas cubren las nuevas necesidades de aseguramiento y estímulo de la competitividad que requieren mercados con tan elevado grado de apertura. De lo contrario, el gasto público termina operando como financiador de políticas proteccionistas, lo que acaba mermando en el medio plazo la capacidad de competir de las economías que presentan sectores públicos poco eficientes.

- Desde el lado de la oferta de actividad pública, resulta perentorio, especialmente en el caso de España, acometer reformas institucionales que implanten con efectividad la realización de evaluaciones de eficiencia en los distintos programas de gasto público. Sin una generalización de este tipo de actuaciones, la racionalización del gasto es muy complicada y los procesos de consolidación fiscal que inevitablemente tendrá que acometer nuestro país una vez comience la recuperación económica serán mucho más dificultosos. En este sentido, la experiencia vivida en la década de los años noventa puede ser muy ilustrativa, si bien ahora debería desarrollarse verdaderamente una reforma de los aspectos más microeconómicos de la gestión económico-financiera del gasto público. La reforma de la institución presupuestaria, con aspectos como la creación de una Oficina Parlamentaria del Presupuesto o la implantación generalizada e independiente de planes de evaluación de la eficiencia e impacto de las políticas públicas emergen como tareas ineludibles ante el enorme esfuerzo de consolidación presupuestaria que tendrá que hacer España para retornar en 2012 a los límites exigidos por la Comisión Europea¹⁸.

- Ante este escenario, mantener la exigencia estricta de cumplimiento de las reglas fiscales incluidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea parece una condición imprescindible para evitar

18 En Onrubia (2003) se ofrece una guía completa de actuaciones encaminadas a la modernización de la institución presupuestaria española.

crecimientos injustificados de los sectores públicos de los Estados miembros. En un contexto de globalización de la economía mundial como el que vivimos desde la última década del siglo pasado, el diseño y funcionamiento correcto del marco institucional de la política fiscal resulta imprescindible para internalizar las externalidades que sobre las finanzas públicas introduce la apertura del comercio internacional tal y como se ha expuesto en el artículo. Sin embargo, el alcance estrictamente cuantitativo de estas reglas fiscales limita de forma importante su potencialidad, al limitar el crecimiento de los gobiernos a través exclusivamente de los saldos presupuestarios y de los niveles de deuda pública acumulada. La composición cualitativa de los presupuestos públicos de gastos resulta crucial para reducir el comportamiento ineficiente del sector público. Como hemos visto, la apertura de las economías sesga el tamaño del sector público induciendo un crecimiento ineficiente, pues lejos de potenciar las políticas adecuadas de aseguramiento de los riesgos de la internacionalización, se favorecen frecuentemente políticas dirigidas a subvencionar producciones nacionales claramente ineficientes (p.e. para el mantenimiento del empleo en sectores poco competitivos, como es el caso de la industria del automóvil o de construcción naval).

Referencias bibliográficas

- ADSERÀ, A. y C. BOIX (2002). "Trade, democracy, and the size of the public sector: The political underpinnings of openness", *International Organization*, 56, págs. 229-262.
- AFONSO, A., L. SHUKNECHT y V. TANZI (2005). "Public sector efficiency: An international comparison", *Public Choice*, 123, págs. 321-347.
- AFONSO, A., L. SCHUKNECHT y V. TANZI (2008). "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper Series*, 861. European Central Bank.
- ALESINA, A. y E. SPOLAORE (1997). "On the number and size of nations", *Quarterly Journal of Economics*, 112, págs. 1027-1056.
- ALESINA, A. y R. WACZIARG (1998). "Openness, country size and government", *Journal of Public Economics*, 69, págs. 305-321.
- ANNETT, A. (2001). "Social fractionalization, political instability and the size of government", *International Monetary Fund Staff Papers*, 48, págs. 561-592.
- ARELLANO, M. y S. BOND (1991). "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, 58, págs. 277-297.
- BAUMOL, W.J. (1967). "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57, págs. 415-26.
- BECKER, G. S. (1983). "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98, págs. 371-400.
- BENNETT, R. J. (1997). "Administrative systems and economic spaces", *Regional Studies*, 31, págs. 323-336.
- BIRD, R. M. y E. SLACK (2007). "An approach to metropolitan governance and finance", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, págs. 729-755.
- BRENNAN, G. y J. M. BUCHANAN (1977). "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, 8, págs. 255-73.
- BRENNAN, G. y J. M. BUCHANAN (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- BUCHANAN, J. (1967). *Public Finance in Democratic Processes*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- CAMERON, D. R. (1978). "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 72, págs. 1243-1261.
- DAHLSTRÖM, C. (2009). "The Bureaucratic Politics of Welfare-State Crisis: Sweden in the 1990s", *Governance*, 22 (2), págs. 217-238.
- DEWAN, S. y M. ETTLINGER (2009). *Comparing Public Spending and Priorities Across OECD Countries*. Washington, DC: Center for American Progress.
- EKELUND, R. y R. TOLLISON (2001). "The Interest Group Theory of Government," en W. Shughart y L. Razzolini (eds.), *The Elgar Companion To Public Choice*. Northampton: Edward Elgar. pp. 357-78.

- EPIFANI, P. y G. GANCIA (2009). "Openness, Government Size and the Terms of Trade", *Review of Economic Studies*, 76, págs. 629–668.
- FERRIS, J. S. y E. G. WEST (1999). "Cost Disease versus Leviathan Explanations of Rising Government Costs: An Empirical Investigation", *Public Choice*, 98, págs. 307-16.
- GARRETT, T. A. y R. M. RHINE (2006). "On the Size and Growth of Government," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, January/February, págs. 13-30.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y J. ONRUBIA (2003). "Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos", *Papeles de Economía Española*, 95, págs. 2-23.
- GRAMLICH, E. (1969), "State and Local Governments and their Budget Constraint", *International Economic Review*, 10, págs. 163-182.
- GRAMLICH, E. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature," en W. E. Oates (ed.), *The Political Economy of Federalism*. Lexington, MA: Lexington Books, pp. 219-240.
- HANDLER, H., B. KOEBEL, P. REISS y M. SCHRATZENSTALLER (2005). "The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe", *WIFO Working Papers*, 246/2005, February.
- HENDERSON, J. (1968). "Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis," *Review of Economics and Statistics*, 50, págs. 156-163.
- HINES, J. y R. THALER (1995). "Anomalies: The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, 9, págs. 217-226.
- INMAN, R.P. (2008). "The flypaper effect", working paper, 14579, NBER.
- KIMAKOVA, A. (2009). "Government Size and Openness Revisited: The Case of Financial Globalization", *Kyklos*, 62 (3), págs. 394–406.
- KLINK, J. (2005). "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana: funciones y gobernabilidad", en E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington (DC): Banco Interamericano de Desarrollo. pp 127-191.
- KRAAN, D. J. (2007). "Programme Budgeting in OECD Countries", *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), págs. 1-41.
- KRISTOV, L., P. LINDERT Y R. MCCLELLAND (1992). "Pressure Groups and Redistribution", *Journal of Public Economics*, 48, págs. 135-63.
- LADD, H. (1993). "State Responses to the TRA86 Revenue Windfalls: A New Test of the Flypaper Effect", *Journal of Policy Analysis and Management*, 12, págs. 82-104.
- LAFFONT, J. J. (2000). *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- LEIBENSTEIN, H. (1966), "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review*, 56, págs. 392-415.
- LIBERATI, P. (2007). "Trade openness, capital openness and government size", *Journal of Public Policy*, 27, págs. 215-247.

- MANDL, U., A. DIERX y F. ILZKOVITZ (2008). "The effectiveness and efficiency of public spending", *European Economy, Economic Papers*, 301. Bruselas: European Commission
- MARIER, P. (2005). "Where Did the Bureaucrates Go? Role and Influence of Public Bureaucracy in Swedish and French Pension Reform Debate", *Governance*, 18, págs. 521-544.
- MARTIMORT, D. (1996). "The Multiprincipal Nature of the Government", *European Economic Review*, 40, págs. 673-685.
- MCCORMICK, R. y R. TOLLISON (1981). *Politicians, Legislation, and the Economy: An Inquiry into the Interest Group Theory of Government*. Boston: Martinus Nijhoff.
- MELTZER, A. H. y S. F. RICHARD (1981). "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89, págs. 914-27.
- MELTZER, A. H. y S. F. RICHARD (1983). "Tests of a Rational Theory of the Size of Government", *Public Choice*, 41, págs. 403-18.
- MOE, T. M. (1980). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- MUELLER, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- MUELLER, D. C. y P. MURRELL (1986). "Interest Groups and the Size of Government", *Public Choice*, 48, págs. 125-45.
- NISKANEN, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- NISKANEN, W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar.
- NISKANEN, W. (2001). "Bureaucracy", en W. Shughart y L. Razzolini (eds.), *The Elgar Companion To Public Choice*. Northampton: Edward Elgar.
- OATES, W. E. (1985). "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 75, págs. 748-57.
- OATES, W. E. (1988), "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey," en G. Brennan et al. (eds.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*. Sydney: Australian National University Press.
- OCDE (2009). *Economic Outlook*, 85 (junio, 2009). Database, public version. Paris: OCDE.
- OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ONRUBIA, J. (2003). "Modernización de la Institución Presupuestaria Española", *Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia*. Madrid: Fundación Modernización de España, pp. 101-180.
- ONRUBIA, J. (2005): "Evaluación y gestión eficiente en el sector público: Aspectos organizativos e institucionales", *Ekonomiaz*, 60, págs. 38-57
- PELTZMAN, S. (1980). "The Growth of Government", *Journal of Law and Economics*, 23, págs. 209-87.

- PERSSON, T., G. ROLAND y G. TABELLINI (1998). "Towards micropolitical foundations of public finance", *European Economic Review*, 42, págs. 685–694.
- PERSSON, T. y G. TABELLINI (1999). "The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians", *European Economic Review*, 43, págs. 699–735.
- PROHL, S. y F. SCHNEIDER (2009). "Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis", *Public Finance Review*, 37, págs. 639-664.
- RAM, R. (2009). "Openness, country size, and government size: Additional evidence from a large cross-country panel", *Journal of Public Economics*, 93, págs. 213-218.
- RODRÍGUEZ-ALVAREZ, A. y J. SUÁREZ-PANDIELLO (2003). Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: Una revisión de modelos, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 164, págs. 83-107
- RODRIK, D. (1997). *Has Globalisation Gone Too Far?*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- RODRIK, D. (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments", *Journal of Political Economy*, 106, págs. 997-1032.
- ROMER, T., H. ROSENTHAL y V. MUNLEY (1992). "Economic Incentives and Political Institutions: Spending and Voting in School Budget Referenda", *Journal of Public Economics*, 49, págs. 1-33.
- SAPORITI, A. D. y J. M. STREB (2008). "Separation of Powers and Political Budget Cycles", *Public Choice*, 137, págs. 329–345.
- SCHUKNECHT, L. (1996). "Political Business Cycles in Developing Countries", *Kyklos*, 49, págs. 155–70.
- SINGHAL, M. (2008). "Special Interest Groups and the Allocation of Public Funds", *Journal of Public Economics*, 92, págs. 548-654.
- SOBEL, R. S. (2001). "A Public Choice Explanation for the Budget Surplus", *Journal of Economic Perspectives*, 15, págs. 219-221.
- STREB, J. M., D. LEMA y G. TORRENS (2009). "Checks and Balances on Political Budget Cycles: Cross-Country Evidence", *Kyklos*, 62 (3), págs. 426–447.
- TIROLE, J. (1994). "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers*, 46, págs. 1-29.
- TRIDIMAS, G. y S. L. WINER (2005). "The political economy of government size", *European Journal of Political Economy*, 21, págs. 643–666.
- TULLOCK, G. (1959). "Problems of Majority Voting", *Journal of Political Economy*, 67, págs. 571-79.
- WAGNER, R. E. (1976). "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice*, 25, págs. 45-61.
- WEINGAST, B. R., K. A. SHEPSLE y C. JOHNSEN (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*, 89, págs. 642-64.

EL SECTOR PÚBLICO ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

Victorio Valle Sánchez (FUNCAS y UNED)
Reyes Navarro Pascual (UNED)

● RESUMEN

Palabras clave:

Crisis económica, política presupuestaria, déficit público, medidas estructurales, políticas económicas, reformas estructurales, ingresos y gastos públicos, estabilizadores automáticos, carga fiscal, déficit estructural, reforma fiscal.

Códigos JEL

E65; H11; H60

Este artículo se plantea como objeto una revisión global del papel del sector público de cara a la crisis que padecemos. El trabajo repasa, con los últimos datos disponibles, la situación de la economía española ante la crisis, una de las más afectadas de Europa, y esquematiza las posiciones de política económica que se han venido sustentando en la opinión pública. Los autores, en términos generales, sostienen la necesidad de que se cumplan una serie de requisitos rigurosos para que la política presupuestaria sea efectiva para combatir la crisis. El trabajo se inclina por la conveniencia de estimular el gasto más que por medidas de naturaleza fiscal, y llama la atención sobre la necesidad de valorar, en todo caso, los efectos de esas políticas sobre el déficit público y la posibilidad de su sostenibilidad.

1. Introducción

Parece existir un amplio acuerdo en que la economía mundial está viviendo su crisis más intensa y generalizada de los últimos ochenta años y no faltan quienes, con los limitados registros estadísticos disponibles, piensan que la situación actual incluso supera en términos cuantitativos a la Gran Depresión de finales de los años 20 y comienzos de los 30 del pasado siglo, aunque se reconoce que el punto de partida y la fortaleza inicial de la mayor parte de las economías es ahora muy superior que en aquella ocasión. También es justo reconocer que muchos analistas y los organismos económicos internacionales empiezan a detectar signos de suavización del ritmo de decrecimiento en las variables clave que parecen apuntar -al menos en algunas economías importantes- la existencia de señales de recuperación (los famosos brotes verdes) cuya consolidación todas ven a plazo más o menos largo y no sin algunas incertidumbres.

Toda crisis económica es consecuencia de fallos del mercado o -en muchos casos- de la falta de aplicación rigurosa de las reglas del mercado a la vida económica del país. Por tanto el Sector Público como garante último de esas reglas del sistema tiene una responsabilidad en la presencia de situaciones económicas críticas. Pero más allá de esa cuestión constitutiva, muchos se plantean ante la situación de hecho de una crisis duradera, profunda y con intensas consecuencias sociales que se centran básicamente en la pérdida de empleo de muchos millones de trabajadores y en la quiebra de muchas empresas, si el sector público debe emprender acciones en diferentes frentes para paliar los efectos de la crisis y, sobre todo, para ayudar a la economía a tocar fondo en su vertiginosa caída del último año, y retomar una senda de crecimiento estable que, al menos permita en unos años crecer a un ritmo próximo a su crecimiento tendencial.

La teoría de la Hacienda Pública ha radicalizado históricamente el servicio de la actividad presupuestaria pública a las necesidades de la economía nacional. R. Musgrave (1959) atinó a reunir en su célebre teoría de la determinación múltiple del presupuesto los principios básicos de una hacienda pública encaminada a colaborar en la asignación óptima de los recursos, en lograr una distribución equitativa en la renta compatible con los otros objetivos y en contribuir al crecimiento estable de la economía.

La investigación histórica (vid. Fuentes Quintana, 1964) ya había mostrado la tradición de este enfoque que tiene su origen en la hacienda del desarrollo, tal como la iniciara A Smith (1776), que continuó con el tema de equidad en la distribución de la renta que aportaron incluso dentro del clasicismo, reformista sociales como J.S. Mill y J. Bentham y tendría un gran desarrollo con el socialismo de cátedra alemán. La asignación óptima de los recursos fue la gran preocupación del neoclasicismo que, tanto en su vertiente sueca como italiana, aportaron el tema central de la provisión eficiente de los bienes públicos.

Fue precisamente la existencia de la Gran Depresión la que invito a J. M. Keynes -enlazando con la vertiente clásica de T.R. Malthus- a plantear la posibilidad de una crisis por insuficiencias de la demanda y de una utilización de los ingresos y gastos públicos con esta orientación de reforzar la demanda efectiva y lograr un equilibrio mas cercano al pleno empleo de los recursos productivos.

Por tanto la utilización de los instrumentos del sector público en una economía nacional para contribuir a superar una situación de crisis económica, es una idea con tradición y anclaje en el planteamiento conceptual de la Economía Pública.

Cosa distinta es que en algunos periodos y países se haya abusado del papel del sector público generando efectos negativos y una fuerte desconfianza hacia la motivación real de los ingresos y los gastos públicos que tienen una carga intencional de los actores del proceso (políticos y burócratas) como la Teoría de la Elección Colectiva nos ha enseñado con sus importantes aportaciones en los últimos 30 años.

Así el crecimiento excesivo del gasto público de protección, en lo que ha dado en denominarse Estado de Bienestar, ha creado, especialmente en Europa, ciertas disfunciones en la actividad económica al dificultar la operativa del mercado. O que se haya intentado acentuar el crecimiento efectivo de la economía acudiendo a estímulos de la demanda, especialmente a través del gasto público, cuando ya la situación estaba próxima al crecimiento potencial, con lo que el esfuerzo realizado se ha traducido en un reforzamiento de las tensiones inflacionistas por ignorar que el crecimiento potencial de una economía exige para su avance actuaciones de otra naturaleza que están más bien relacionadas con la flexibilización del sistema y los avances en la productividad global de los factores que tienen una terapéutica distinta del simple aumento de la demanda agregada.

Este artículo se plantea como objeto una revisión global del papel del sector público de cara a la crisis que padecemos. Tras esta introducción nos vamos a ocupar sucesivamente de los siguientes aspectos: En primero lugar, de la propia dimensión de la crisis y algunas peculiaridades de cómo ésta se vive en España. En segundo lugar de ofrecer un esquema de las políticas económicas posibles, según diferentes

concepciones, para encajar el papel del sector público, y veremos, cual ha sido la naturaleza de las medidas que se han venido adoptando con especial referencia a España. En tercer lugar, nos referiremos específicamente a la política presupuestaria para cerrar con unas conclusiones de síntesis.

2. Sector público y crisis. Posiciones conceptuales

Es ya una referencia tónica la situación crítica que viene arrastrando la economía mundial desde la segunda mitad de 2008. El cuadro I ofrece la evolución de las principales partidas del cuadro macroeconómico de los tres grandes bloques: Estados Unidos, Japón y Unión Europea que muestran con claridad el alcance de la crisis.

El inicio de la recesión fue un resultado de la confluencia de dos factores básicos. En primer lugar, el agotamiento de la larga fase expansiva del último ciclo a lo largo de la cual se habían acumulado un conjunto de desequilibrios macroeconómicos insostenibles que, tarde o temprano era necesario solucionar y un segundo factor, la profunda crisis financiera internacional, una de las más graves de la historia. Antes de analizar las posibles causas de dicha crisis, y para que pueda ser entendida, tal y como afirma el profesor J. Requeijo (2009), es necesario resaltar cuatro características del sistema financiero internacional. En primer lugar, la total integración de los mercados financieros que se manifiesta en la eliminación de las barreras, las nuevas tecnologías de la información y comunicación y la reducción de los costes de información y transacción. En segundo lugar, la complejidad de muchos de los productos negociados como es el caso de las fórmulas de derivados y los productos estructurados que negociados en mercados no organizados llevan a que el adquirente, en muchos casos, no perciba el resultado final. En tercer lugar, la existencia del denominado por muchos autores sistema financiero “en la sombra”, integrado por bancos de inversión, fondos del mercado monetario y fondos de alto riesgo que actúan como la banca tradicional pero que están mucho menos regulados y supervisados. En cuarto y último lugar, la dudosa fiabilidad de las entidades que tradicionalmente han valorado la solvencia de las instituciones y emisores.

Entre las causas que, según el mismo autor, constituyen la situación actual del sistema financiero internacional destaca la crisis de las hipotecas de alto riesgo, los excesivos apalancamientos, la asunción de riesgos desmesurados por parte de muchos intermediarios, la insuficiente supervisión de múltiples aspectos de la actividad financiera, el olvido del riesgo y la búsqueda de las altas rentabilidades, entre otras.

El resultado es un sistema financiero que adolece de gran inestabilidad con problemas de solvencia de determinados intermediarios y que se ha traducido en una desconfianza generalizada. Ante tal situación, los gobiernos han decidido enfrentarse a ella de forma contundente garantizando solvencia y liquidez del sistema bancario, recapitalizando instituciones en situación de bancarota, avalando deuda de varios intermediarios y garantizando depósitos. Todas estas actuaciones sientan las bases de la normalización y desbloqueo del mercado crediticio, pero los resultados serán muy progresivos y llevarán su tiempo. Mientras, la restricción crediticia y el hundimiento de las expectativas han provocado un empeoramiento notable del contexto económico a escala global con una erosión de los ritmos de crecimiento y el alza significativa de las tasas de desempleo.

Cuadro 1

Cuadros macroeconómicos 2007-2009, USA, Japón y UEM

	2007	2008	2009 (p)
ESTADOS UNIDOS			
Consumo privado	2,8	0,2	-1,0
Consumo público	1,9	2,8	2,0
FBCF	-2,0	-3,5	-16,0
Residencial	-17,9	-20,8	-20,7
Demanda nacional	1,8	0,0	-3,1
Exportaciones	8,4	6,2	-13,8
Importaciones	2,2	-3,5	-15,7
Aportación sector exterior	0,6	1,3	1,0
PIB	2,0	1,1	-2,8
Empleo	0,9	-0,6	-3,4
Tasa desempleo	4,6	5,8	9,3
Tasa inflación	2,9	3,8	-0,6
Saldo presupuestario (% del PIB)	-2,9	-5,9	-10,2
Balanza cuenta corriente (% del PIB)	-5,3	-4,7	-2,3
JAPÓN			
Consumo privado	0,7	0,6	-1,7
Consumo público	1,9	0,8	2,6
FBCF	0,8	-5,0	-12,3
Residencial	-9,7	-7,6	-5,8
Demanda nacional	0,9	-0,7	-3,4
Exportaciones	8,4	1,8	-32,3

continúa...

...continuación

	2007	2008	2009 (p)
Importaciones	1,5	0,9	-12,6
Aportación sector exterior	1,1	0,2	-3,4
PIB	2,3	-0,7	-6,8
Empleo	0,5	-0,4	-1,5
Tasa desempleo	3,9	4,0	5,2
Tasa inflación	0,1	1,4	-1,4
Saldo presupuestario (% del PIB)	-2,5	-2,7	-7,8
Balanza cuenta corriente (% del PIB)	4,9	3,2	1,4
EURO AREA			
Consumo privado	1,5	0,3	-1,3
Consumo público	2,3	1,8	1,3
FBCF	4,6	-0,3	-11,1
Residencial	1,6	-4,5	-11,2
Demanda nacional	2,4	0,5	-2,9
Exportaciones	--	--	--
Importaciones	--	--	--
Aportación sector exterior	0,3	0,0	-1,7
PIB	2,6	0,5	-4,8
Empleo	1,8	1,0	-2,5
Tasa desempleo	7,4	7,5	10,0
Tasa inflación	2,1	3,3	0,5
Saldo presupuestario (% del PIB)	-0,7	-1,9	-5,6
Balanza cuenta corriente (% del PIB)	0,5	-0,4	-1,1

(p) Previsiones OCDE junio 09

Fuente: OCDE

Una situación que, en la fecha de escribir este artículo, da muestras objetivas de cierta desaceleración que puede, en un periodo no demasiado largo, flexionar en el sentido de mejorar los registros económicos con notable diversidad entre países.

La crisis ha estimulado estudios y trabajo sobre como afrontar la recuperación de forma duradera. Unos trabajos tienen una orientación más analítica mientras que otros pretenden ser más prácticos en sus líneas concretas de actuación.

Sea cual sea la etiología de una crisis el sector publico tiene un papel que jugar en un triple nivel: Primero a través de la regulación, indispensable por ejemplo

en la crisis de origen financiero; puede ser un catalizador de acuerdos voluntarios para lograr reformas de fondo de la economía; y puede actuar directamente a través de la política presupuestaria, esto es, de los ingresos y gastos públicos.

La pregunta es hasta dónde debe llegar la acción pública. Y esta es una cuestión que no ha dejado de generar polémica en los últimos ochenta años. En grandes rasgos diríamos que existen tres posiciones diferenciadas. Primero quienes piensan que el papel del sector público ante una crisis como la actual debería limitarse a robustecer el control financiero, de mercados e instituciones, recoger el efecto contracíclico de los estabilizadores automáticos, y en lo demás, dejar al mercado actuar libremente para alcanzar un nuevo equilibrio. Una posición rigurosa que tiene el coste de que ese nuevo equilibrio puede generar un nivel de paro importante y deteriorar una parte del tejido empresarial e institucional. Segundo, quienes añaden a ese ajuste duro del mercado, de orden coyuntural, la conveniencia de ir preparando el futuro, practicando reformas estructurales necesarias con efectos a más o menos a largo plazo, pero que son indispensables para introducir las dosis de flexibilidad en el funcionamiento de las economías, requeridas por un entorno cada vez más global y competitivo. Tercero, para otros, entre los que se encuentran buena parte de los Organismos Internacionales y el G-20, a lo anterior piensan que hay que añadir políticas de estímulo directo. Unas monetarias –con poca fe cuando la crisis es muy aguda– y otras presupuestarias, vistas en general con poca simpatía por los economistas ante el riesgo de generación de déficit públicos prologados y cuantiosos y al correlativo aumento del endeudamiento y, en general, a una presencia excesiva del sector público en la vida económica que ha estado siempre detrás de las críticas a las posiciones keynesiana más o menos puras.

3. ¿Hay un papel para la política presupuestaria compensadora?

Con la revolución keynesiana de la segunda mitad de los años 30, la demanda agregada se convirtió en un factor importante en la determinación del nivel de empleo y, con ello, la política presupuestaria adquirió un papel nuevo y estratégico. Fue a partir de 1936 cuando se planteó la beligerancia de los programas de ingresos y gasto público para compensar la insuficiencia de la demanda efectiva y alcanzar el nivel de renta de pleno empleo. De esta manera, la función de estabilidad se añadió a los aspectos más tradicionales de la política presupuestaria y la política fiscal se convirtió en el centro de la macroeconomía. La mayoría de la literatura fiscal de los años 30 y 40 se dedicó a explorar esta nueva dimensión.

Entroncada con la teoría de T.R. Malthus, la aportación fundamental de Keynes se plasma en su tesis acerca de la posibilidad de que una economía nacional pueda

registrar una situación de equilibrio en ausencia del pleno empleo de los recursos productivos. El autor de la *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero* (1936) muestra cómo una economía nacional puede llegar a encontrarse permanentemente en equilibrio en situaciones de desempleo. Su gran preocupación es cómo superar una etapa depresiva caracterizada por la existencia de una demanda efectiva inferior a la de pleno empleo. Su respuesta es que el sector público podría contribuir al logro de la estabilidad económica por medio de una doble vía alternativa: Incrementando la demanda efectiva mediante un aumento del gasto público con objeto de aproximar el equilibrio a la situación de pleno empleo, o bien, incrementando la demanda efectiva mediante un aumento de la inversión privada instrumentado a través de una rebaja de los tipos de interés. Él y sus seguidores optarían claramente por la primera de esas vías.

Han sido muchas las fórmulas presupuestarias que han aparecido como alternativa al presupuesto clásico, desde el momento en que se observa que éste no puede alcanzar situaciones de equilibrio con pleno empleo. Todas estas fórmulas coinciden en rechazar el principio clásico de equilibrio anual, aunque sus argumentos han sido muy distintos.

En la vieja dialéctica de control vs. discrecionalidad que ha presidido la evolución de la ideología presupuestaria, la actuación discrecional del sector público parecía haber salido victoriosa al promover una mayor eficacia en el logro de una producción y renta nacional de equilibrio al nivel máximo permitido por los recursos disponibles del sistema económico. Pero, aun admitiendo la necesidad de una acción discrecional de la actividad financiera para lograr tal objetivo, no podían ignorarse los graves problemas que la puesta en práctica de tales medidas entrañaban, por causa de los retrasos que se originarían en la producción de los efectos por ellas inducidos. Si a estas circunstancias se une la desconfianza frente al funcionamiento discrecional de la actividad del Estado, se tendrán las cotas precisas para explicar el nacimiento en 1947 de la ideología presupuestaria conocida como «presupuesto de estabilización automática», asociada al Comité de Desarrollo Económico de los Estados Unidos (Smithies y Butters, 1959), y que más tarde, en 1949, recibiría la adhesión de un conjunto de economistas de diversas tendencias en el denominado “Manifiesto de Princeton”. Las reglas fundamentales de comportamiento, contenidas en esta fórmula presupuestaria, pueden resumirse en dos: de un lado, la introducción en el presupuesto de mecanismos que varíen automáticamente con el ciclo económico sin necesidad de una acción correctora discrecional y específica de la autoridad, y, de otro, la fijación de los tipos impositivos que permitan que el presupuesto se encuentre equilibrado en situación de alto nivel de ocupación de la economía.

La conveniencia de que la programación de ingresos y gastos públicos se hiciera con relación a la producción potencial, presente en distintas fórmulas

presupuestarias (Consejo de Asesores Económicos de la República Federal Alemana, 1967) cerraría el proceso de relegación de una política presupuestaria activa sobre la situación económica.

Los modernos avances registrados por la Teoría Económica han favorecido la incorporación, entre otras, de la teoría de las expectativas racionales a la Hacienda Pública. La *Hacienda de las Expectativas Racionales* tiene su origen en la crisis económica de los setenta, con los conocidos problemas de *Stagflation* y déficit público. Esta corriente de pensamiento financiero defiende que una economía de mercado competitiva mantiene continuamente el equilibrio de los mercados, de modo que no es necesaria ninguna intervención del sector público. Sostienen sus partidarios que la política económica del Gobierno es más efectiva si juega con el factor sorpresa y si tiene la suficiente habilidad como para ilusionar a los agentes económicos, pero, al mismo tiempo, será ineficaz si estos agentes son capaces, racionalmente, de averiguar el comportamiento del sector público.

En último término, para los economistas de la oferta, los remedios, si los hay, vendrán dados por la mejora de los incentivos instrumentados a través de reducciones impositivas, preferentemente libres de intervenciones, que contribuirán tanto a la estabilización a corto plazo como al crecimiento a largo. Su defensor más ferviente ha sido Arthur Laffer (1983), para quien la reducción de la presión fiscal generaría previsiblemente el crecimiento de la producción y, por ende, de la economía.

Una de las grandes cuestiones que la crisis actual ha proyectado sobre el pensamiento económico y financiero actual es la ruptura que ésta supone del paradigma dominante en los últimos años (vid. Gonzalo García Andrés, 2009). La Economía ha sido incapaz de predecir la crisis y por ello es necesario admitir la presencia de fallos de mercado que pueden inducir crisis duraderas y por tanto revitaliza el papel del sector público y de la política presupuestaria.

En nuestra opinión sin embargo, la utilización de la política presupuestaria en tiempo de crisis, es una posibilidad no despreciable, si bien su uso tiene ciertas restricciones entre las que destacaríamos las cinco siguientes:

1. La política presupuestaria está más indicada cuando la crisis revista una gravedad excepcional. Los cambios de coyuntura normales dentro de las fluctuaciones cíclicas no deben en principio requerir más que el juego de los estabilizados automáticos, en un contexto de política monetaria activa de estabilización.

2. Cuando la raíz de la crisis tiene su origen en una fuerte contracción de la demanda privada, de forma que una eventual acción expansiva del lado del gasto público no cause expulsión (crowding out) de la actividad privada.
3. Existencia de rigideces en diferentes aspectos clave del sistema económico (mercado de trabajo, mercado de servicios, baja productividad...) cuya reforma de fondo a corto plazo resulta inviable.
4. Imposibilidad -o poca efectividad- en la aplicación de las políticas coyunturales típicas. La política monetaria está prácticamente esterilizada por moverse ya en tipos de interés muy bajos, y la política cambiaria no es viable, por obvias razones, entre los países de la Unión Monetaria.
5. Expectativas de consumidores y empresas en declive que condicionan un bajo nivel de gasto privado y una reducida eficiencia marginal de la inversión.

Decir que en estas condiciones la política presupuestaria puede tener cierta utilidad estabilizadora a corto plazo no supone, bajo ningún concepto, negar la necesidad de abordar cuanto antes acciones de fondo que mejoren los defectos estructurales de las economías y faciliten una reposición a largo plazo de los niveles de producción potencial con criterios de mercado.

La experiencia de la política presupuestaria en tiempo de crisis, especialmente las que derivan de crisis financieras, han sido objeto de estudio por el FMI (2009). Seis son fundamentalmente las lecciones de la experiencia:

1. Cualquier política anticrisis debe partir de un plan creíble y bien estructurado que suscite la confianza de los ciudadanos en la recuperación.
2. Las crisis financieras deben resolverse antes de abordar medidas de estímulo para influir en la situación real de la economía. No hacerlo así, como la situación de Japón atestigua, perpetúa la crisis aunque se gasten masas ingentes de dinero a través de la acción presupuestaria.
3. La política presupuestaria actúa a través de la demanda agregada, por tanto las acciones de esta naturaleza solo tienen sentido cuando los agentes económicos den muestras firmes de estar restringiendo sus decisiones de gasto (consumo e inversión).

4. La política presupuestaria tiene que ajustar su diseño a las características específicas de la crisis. Unas veces será mas adecuado reducir los impuestos y otros aumentar los gastos, o realizar acciones combinadas de ambos lados del presupuesto.
5. Hay que asegurarse, antes de comenzar, la sostenibilidad del estímulo adoptado. Nada es más negativo que iniciar una acción estimulante y tener que cortarla antes de alcanzar su pretendida finalidad.
6. Parecen preferibles las medidas que sean fácilmente reversibles conforme la situación económica vaya mejorando.

Algunos trabajos recientes vienen insistiendo en las consecuencias financieras de las expansiones fiscales cuantiosas exigidas por la crisis.

Así Mayte Ledo (2009), a quien le parece que la efectividad de las medidas fiscales adoptadas por los diferentes países no es demasiado clara, aunque cree que la coordinación internacional puede mejorar el impacto de las políticas presupuestarias sobre las actividad, piensa que en el largo plazo, los costes derivados de la expansión pueden poner en solfa la efectividad de las medidas que sólo serán realmente efectivas en aquellos países que adopten una política creíble de consolidación fiscal que evite una valoración a la baja por parte del mercado.

Por su parte Enrique Alberola y Fernando Gutiérrez del Arroyo, desde el Boletín Económico del Banco de España (mayo 2009), destacan que la propia situación económica y la fuerte respuesta de la política presupuestaria está colocando a las finanzas públicas en una situación delicada en algunos países desarrollados, pese al punto de partida de una sanidad generalizada.

La deuda pública en muchos países ha entrado en una dinámica desfavorable lo que agrava el problema sobre todo previendo un escenario de tipos de interés más elevados en el futuro.

Factores cíclicos y factores estructurales -como el envejecimiento de la población- se combinan para ofrecer un panorama complicado en la actividad presupuestaria de muchos países.

De todo ello se derivan retos importantes para el sector público que debe en el futuro inmediato combinar las medidas de saneamiento del sistema financiero y las posibles acciones de estímulo adicionales que la coyuntura pueda aconsejar con la necesidad de una disciplina fiscal. Las medidas estructurales deben ir paulatinamente sustituyendo a la actuación cíclica inmediata, en la medida que la coyuntura lo permita.

De hecho las estimaciones disponibles muestran la importante dimensión cuantitativa de la política presupuestaria en los países de nuestro entorno. (cuadro 2).

Cuadro 2

Importancia cuantitativa de la política presupuestaria en los principales países

	Composición de los paquetes de medidas fiscales (total del periodo 2008-2010 porcentaje PIB de 2008)		
	Efecto neto	Total medidas impositivas	Total medidas de gasto
Alemania	-3.3	-0.7	2.6
Australia	-5.4	-1.3	4.1
Austria	-1.2	-0.8	0.4
Bélgica	-1.4	-0.3	1.1
Canadá	-4.1	-2.4	1.7
Corea	-6.1	-2.8	3.2
Dinamarca	-3.3	-0.7	2.6
España	-3.9	-1.7	2.2
Estados Unidos	-5.6	-3.2	2.4
Finlandia	-3.2	-2.7	0.5
Francia	-0.7	-0.2	0.6
Grecia	0.8	0.8	0.0
Holanda	-2.5	-1.6	0.9
Hungría	7.7	0.2	-7.5
Islandia	7.3	5.7	-1.6
Irlanda	8.3	6.0	-2.2
Italia	0.0	0.3	0.3
Japón	-4.7	-0.5	4.2
Luxemburgo	-3.9	-2.3	1.6
Mejico	-1.7	-0.4	1.2
Nueva Zelanda	-3.7	-4.1	-0.3
Noruega	-1.2	-0.3	0.9
Polonia	-1.2	-0.4	0.8
Portugal	-0.8	-	-
Reino Unido	-1.9	-1.5	0.4
República Checa	-2.8	-2.5	0.3
República Eslovaca	-1.3	-0.7	0.7
Suecia	-3.3	-1.7	1.7
Suiza	-0.5	-0.2	0.3
Turquía	-4.4	-1.5	2.9

Fuente: OCDE Economic Outlook, 2009.

4. Crisis a la española

En este marco internacional depresivo, España no es una excepción. La economía española ha interpretado -esta interpretando- la depresión más intensa que ha vivido en los últimos ochenta años y lo han hecho con factores propios tanto en las características de la crisis en sí, como en las posiciones que se han ido aportando por analistas y estudiosos sobre como paliar sus efectos y avanzar en el camino de la recuperación. Analicemos estos dos aspectos con algún detenimiento.

4.1. Los diez rasgos de la crisis española

1. La propia gravedad de la crisis que ha originado, como muestra el cuadro 3, una reducción del PIB en términos reales que, en estos momentos (noviembre de 2009) se estima para el conjunto del año 2009 en -3,8 por cien. Una caída que supera a los valores negativos de la crisis de 1993 (-1 por ciento).

Es justo recordar, sin embargo, que el punto de partida de la economía española es hoy más sólido que en esas otras coyunturas económicas depresivas, con mayor fortaleza y con un número importante de empresas con presencia internacional de las que en otras circunstancias, carecíamos.

2. Tardío diagnóstico y carencia de consenso sobre la actuación más conveniente.

Desde sus inicios el diagnóstico sobre la crisis, su dimensión y sus causas han sido en España objeto de vivas polémicas. Recuérdese la calificación de “suave desaceleración” de la actividad económica que los medios oficiales utilizaban para referirse a la crisis. Poco a poco, gobierno, Banco de España y los analistas, en general, fueron percibiendo la gravedad de la situación sobre cuya reparación jamás hubo consenso, especialmente político, en cuanto a la mejor forma de actuación. Unas divergencias que han inducido, más allá de la situación real, una posición adicional de desconfianza que para muchos, ha terminado agravando la situación por la vía del empeoramiento de las expectativas.

Cuadro 3

Resumen de previsiones económicas para España

	2007 (P)	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)
PIB Y AGREGADOS (% variación real)				
PIB, pm	3,6	0,9	-3,8	-1,0
Gasto en consumo final	4,1	0,9	-2,7	0,5
- Hogares	3,6	-0,6	-5,1	0,1
- Administraciones públicas	5,5	5,5	4,3	1,5
Formación bruta de capital fijo	4,6	-4,4	-15,8	-10,2
- Construcción de viviendas	3,0	-10,3	-25,7	-20,0
- Otras construcciones	3,3	-0,4	2,4	-7,5
- Equipo y otros productos	6,7	-2,8	-21,9	-6,7
Exportación bienes y servicios	6,6	-1,0	-14,1	2,0
Importación bienes y servicios	8,0	-4,9	-20,2	-1,9
Demanda nacional (a)	4,4	-0,5	-6,6	-1,9
Saldo exterior (a)	-0,9	1,4	2,8	0,9
PIB precios corrientes: - miles millones euros	1052,7	1088,5	1053,2	1050,9
- % variación	7,0	3,4	-3,2	-0,2
PRECIOS, COSTES, RENTAS, EMPLEO Y PARO (% variación)				
Deflactor del PIB	3,3	2,5	0,6	0,8
Deflactor del consumo de los hogares	3,2	3,7	-0,6	1,6
Empleo total (puestos ETC, Cont. Nacional)	2,8	-0,6	-6,6	-2,8
Productividad por puesto de trabajo ETC	0,7	1,5	3,0	1,8
Remuneración asalariados	7,8	5,3	-2,8	-0,9
Excedente bruto/rentas mixtas	7,8	5,7	-0,8	0,4
Remuneración por puesto asalariado e.t.c.	4,5	6,1	3,9	2,0
Coste laboral unitario	3,8	4,6	0,9	0,2
Tasa de paro (% población activa, EPA)	8,3	11,3	18,3	20,5
AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICIT (% PIB)				
Tasa de ahorro nacional	21,0	19,7	19,4	17,5
- Sector privado	14,1	18,6	24,0	22,8
Tasa de inversión nacional	31,0	29,3	24,3	21,7
- Sector privado	27,0	25,4	20,1	17,8
Saldo operac. ctes. con resto del mundo	-10,0	-9,5	-4,9	-4,2
Cap.(+) o nec.(-) de financiación de la nación	-9,6	-9,1	-4,5	-3,9
- Sector privado	-11,5	-5,0	6,0	7,1
- Sector público	1,9	-4,1	-10,5	-11,0
Deuda pública bruta	36,1	39,7	54,8	67,9

continúa...

...continuación

	2007 (P)	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)
PRO MEMORIA:				
Tasa de ahorro de los hogares (% de la RDB)	10,7	12,9	18,9	18,2
Deuda bruta de los hogares (% de la RDB)	130,2	127,8	122,9	117,9
PIB real UEM (% variación)	2,7	0,6	-4,0	0,6
Precios de consumo UEM (% variación)	2,1	3,3	0,4	1,6
Tasa de paro UEM (% de la población activa)	7,4	7,6	10,0	11,7
Tipo de interés interbancario a 3 meses	4,3	4,6	1,3	1,3
Tipo de interés deuda pública 10 años	4,3	4,4	4,1	4,5
Tipo efectivo nominal del euro (% variación)	4,2	4,7	0,6	-0,4

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

(a) Contribución al crecimiento del PIB en puntos porcentuales.

Fuente: INE, IGAE, BE, BCE y Eurostat. Previsiones: FUNCAS.

- La contracción de la demanda, tanto nacional como externa, está en la base de la reducción que se viene registrando en el PIB. En 2006 y 2007 la demanda nacional venía creciendo en el entorno del 5 por cien anual. Las exportaciones de bienes y servicios más del 6,5 por cien anual y con esta dinámica inicial, en 2008, la demanda nacional se reduce en el 0,5 por cien y las exportaciones en el 4,9 por cien. Una reducción que se intensifica en 2009 con valores estimados de caída del 6,6 por cien (demanda nacional) y 14,1 por cien (exportaciones).
- La caída en el nivel de actividad, repercute de forma intensa en el empleo con una reducción que se estima en el 6,6 por cien para 2009 y una elevación de la tasa de paro cuya estimación para este año se sitúa en el entorno del 18 por cien.

Lógicamente la reducción del empleo con mayor intensidad que la actividad productiva, aporta una elevación de la productividad por puesto de trabajo que debe estar creciendo en el entorno del 3 por cien en el ejercicio de 2009.

- La naturaleza mundial de la crisis, se ha traducido en una caída del comercio mundial (que alcanza tasas anuales del -20 por cien) que impide contemplar la recuperación de las exportaciones como una posibilidad sólida de crecimiento futuro de la economía, al menos en el corto plazo.

6. Tendencias a la baja en la evolución de los precios de consumo como consecuencia del tenue pulso de la demanda de consumo de las familias y del efecto de reducción de precios del petróleo que han llevado mes a mes la evolución de los precios por una línea que roza la deflación aunque los datos más recientes parecen confirmar que los precios iniciarán en la parte final del año un repunte que alejarán el peligro deflacionista aunque 2009 cerrará con una evolución anual negativa de los precios de consumo
7. La reducción de las exportaciones ha ido acompañada por una caída más intensa de las importaciones, como consecuencia de la debilidad económica general, lo que ha permitido una mejora circunstancial del saldo exterior que ha pasado de sus tradicionales valores negativos (-0,9 puntos porcentuales del PIB en 2008) a valores positivos en 2008 (1,4 p.p.) y previsiblemente en 2009 (2,8 p.p.)
8. La tasa de ahorro nacional muestra una tendencia a la baja (21 por ciento en 2007; 19,7 por ciento en 2008 y 19,4 por ciento en 2009). Su composición presenta en 2009 cierta singularidad ya que se ha producido un importante aumento del ahorro privado (familia y empresa) y una reaparición del desahorro público en una cuantía importante (casi cinco puntos del PIB en la estimación de 2009). Un hecho preocupante ya que denota la incapacidad del sistema de ingresos corrientes, especialmente impositivos, para financiar la prestación de servicios públicos normales y los compromisos de prestaciones sociales de las administraciones públicas.
9. La crisis se ha producido en un marco de elevada necesidad de financiación de la nación. Es decir, el endeudamiento exterior en los años precedentes a la crisis era -y continúa siendo- muy elevado y, cada año se veía incrementado en más de nueve puntos de PIB. El exceso de la inversión española sobre su capacidad de ahorro ha seguido una trayectoria creciente. En 2009, las necesidades de financiación se han visto moderadas (se han reducido al 4,5 por cien del PIB) lo que refleja una importante caída de la tasa de inversión nacional. El excepcional aumento del ahorro privado se está dedicando a reducir el abultado nivel de endeudamiento de familias y empresas.
10. Destaquemos finalmente que esta crisis real de la economía española como ya hemos destacado en otras ocasiones (Valle, 2008), se inscribe en una trilogía crítica que incluiría además de la crisis de producción y empleo, una crisis financiera persistente y una crisis del modelo

de crecimiento que venía llevando la economía española y que la experiencia ha demostrado drásticamente que no era sostenible en el tiempo.

4.2 Actitudes de políticas económicas ante la crisis¹

La literatura económica, incluso en el nivel de la prensa diaria es rica en la variedad que los diferentes analistas, estudiosos e incluso curiosos sin especiales fundamentos, ofrecen sobre la forma de abordar la salida de la crisis. Cabe aislar cinco diferentes posiciones con formulaciones más o menos sofisticadas. Repasémoslas con brevedad.

1. La crisis que padecemos es esencialmente financiera e importada.

Se ha dicho con razón que los bancos y cajas españolas han tenido una menor contaminación que en otros países de nuestro entorno. Sin embargo no es menos cierto que el cierre del mercado interbancario ha creado en España un agudo problema de liquidez dado el fuerte endeudamiento exterior de las instituciones bancarias como respuesta a la elevada financiación que han estado proporcionando a promotores de viviendas y a familias en los últimos tres o cuatro años. Además, esta menor contaminación de la crisis de las subprime, no evita las pérdidas derivadas de una morosidad creciente ya que el desplome de la burbuja inmobiliaria se ha dejado sentir con especial dureza en nuestro país, al menos con la misma intensidad relativa que en Estados Unidos y el Reino Unido.

Si esta es la causa de la crisis, la política económica -muchos así lo creen- debe centrarse en resolver la situación de las entidades financieras porque resuelto este problema la salida de la crisis vendrá por añadidura. En esta línea tanto el G-20, como el propio gobierno español han adoptado medidas de cierta envergadura como la adquisición de activos a las entidades para facilitar su liquidez, avalar las apelaciones de las entidades al mercado de capitales y adentrarse -como recientemente se ha anunciado- en el análisis pormenorizado de cada institución para ver sus necesidades de recapitalización, la oportunidad de su fusión con otra u otras y estudiar el papel que en esos procesos deba jugar el Fondo de Garantía de Depósito y más recientemente el FROB.²

- 1 Una primera versión de este epígrafe está incorporada en el trabajo realizado por Victorio Valle en el libro homenaje al Profesor Jaime Requeijo, cuya edición patrocina el Instituto de Estudios Económicos.
- 2 La literatura sobre la crisis financiera es muy abundante. Creemos que los trabajos de Carbó (2008) y Pérez (2009) situarán al lector sobre la dimensión actual de este tema.

La pregunta clave es ¿el saneamiento de las entidades financieras conducirá a una salida de la crisis económica real que padecemos? Algunos piensan que si y que si las entidades bancarias están en mejor disposición de facilitar crédito a las empresas y particulares tendremos resuelta una parte esencial de la crisis.

Nuestra opinión es algo distinta. En una economía como la española el crédito bancario es ciertamente una forma indispensable de financiación. Por tanto bienvenidas sean las medidas adoptadas y las líneas de crédito abiertas por el ICO y distribuidas por los Bancos y Cajas de Ahorros. Sin embargo, la naturaleza de la crisis que padecemos nos inclina a creer que el problema de empresas y particulares no es de carencia de crédito, en sentido estricto, sino de carencia de demanda en las empresas y de estancamiento de la renta disponible en los particulares y eso, no se soluciona con facilidades crediticias.

2. La crisis actual es una fase cíclica de contracción consecuencia de los excesos que se cometieron en el pasado.

En el ambiente de una política monetaria permisiva y de una línea de reducción ocasional -especialmente en el marco de procesos electorales- de la carga impositiva, el consumo y la compra de viviendas se dispararon al mismo tiempo que lo hacía el endeudamiento de las familias y de las empresas.

El gráfico 1 nos ofrece una visión del discurrir cíclico de la economía española entre 1970 y la actualidad. El ciclo existe y por tanto a la fase de alegrías excesivas que ocupa el periodo 2002 – 2006 le sigue uno de drástica contracción que conducirá a un reajuste a la baja de forma que dentro de dos o tres años volveremos a iniciar, como siempre ha ocurrido, el camino del crecimiento.

Esta visión de los hechos que tiene un cierto tinte de ortodoxia convencional nos prevendría también de que no es bueno complicar aún más la situación con políticas que añadan al panorama descrito, desequilibrios adicionales del sector público derivados de políticas fiscales que solo generarán tensiones inflacionistas innecesarias.

Lo mejor -dicen- es dejar al mercado actuar paliando en todo caso sus consecuencias sociales sobre el paro y la caída de la renta sin salirse, en lo posible, del marco de los estabilizadores automáticos.

Dos problemas básicos tienen este enfoque. El primero es que esa especie de “purga” de la economía que haga volver las cosas a su cauce natural puede ser muy prolongada en el tiempo. Sin hacer una política activa la recuperación puede tardar 4 o 5 años en llegar. Esto puede interpretarse como una parte de la catarsis

GRÁFICO 1: PIB ESPAÑA. Tasas de crecimiento anuales

Fuente: Contabilidad Nacional y FUNCAS.



necesaria pero creemos que la situación social de España aguantará difícilmente durante mucho tiempo un nivel de paro que en 2010 podría situarse en torno a los cinco millones de personas. El segundo problema es que, en la búsqueda de un nuevo equilibrio, el mercado puede generar una capacidad de destrucción del tejido institucional y empresarial de difícil recuperación.

3. La política económica debe centrarse en resolver los problemas a largo plazo. Sobre la crisis a corto plazo la suerte está echada y se han puesto en marcha mecanismos que conducirán a nuevos equilibrios; el problema es: y después ¿qué? ¿Tenemos alguna posibilidad de recuperar un ritmo aceptable de crecimiento, aunque sea inferior al del pasado cercano?

En este sentido, en nuestra opinión son necesarias básicamente cuatro reformas: la del mercado laboral rompiendo la “ciudadela del empleo” que actualmente forman quienes tienen empleo indefinido y que abarcaría aspectos diversos que un reciente “manifiesto” de un conjunto de economistas prestigiosos ha puesto sobre la mesa; continuar la liberalización del sector de los servicios, cuyas rigideces son un elemento de elevación de precios y de pérdida de competitividad; reducir la dependencia energética planteando un debate racional y coherente sobre la utilización de la energía nuclear y estimular el crecimiento de la productividad con sustanciales avances en el capital humano y en la innovación tecnológica como fuentes del futuro crecimiento.

4. Prevenir el futuro no debe ser obstáculo para contribuir a salir cuanto antes de la situación actual. Seguramente ese propósito requiere una acción global a nivel internacional y lo que haga el resto de Europa y Estados Unidos es muy importante. Sin

embargo ¿cabe hacer algo por parte de la política económica nacional? Algunos piensan que sí y dado que, en el corto plazo, la raíz de la depresión es la fuerte caída de la demanda nacional, podrían intentarse, al menos, algunas actuaciones de estímulo de la demanda.

Se podría reducir costes y precios para aumentar la exportación. En nuestra opinión este tipo de acciones correctoras son indispensables pero, dado el carácter global de la crisis con reducciones muy importantes del comercio mundial previstas para 2009 y 2010, es poco probable que por esta vía se logren efectos sustanciales.

Del lado de la demanda interna una acción reductora de impuestos personales agravaría el problema presupuestario sin estimular el consumo ya que, la raíz de la caída en el ritmo del crecimiento del consumo privado deriva del temor a que la situación económica empeore y el paro aumente y del fuerte endeudamiento de las familias cuya tasa, respecto a la renta disponible familiar se sitúa en torno al 130 por cien, no de la disminución de la renta disponible.

Nos quedaría la inversión que es la variable estrella en las políticas de estímulo al crecimiento, del lado de la demanda. En este terreno las sucesivas reducciones en los tipos de interés han llevado a éste a sus mínimos históricos, sin grandes efectos, porque lo que retiene la inversión de las empresas es el desplome de lo que Keynes llamó la eficiencia marginal del capital (inversión) que es un reflejo de las expectativas de los empresarios.

5. La quinta opción de política económica en la que nos situamos nosotros, señalaría hacia un enfoque de composición voluntarista que combinaría los necesarios cambios de estructura cuyos efectos se dejarán sentir a medio y largo plazo, con una suave actuación estimulante de la política presupuestaria tanto del lado de los ingresos como de los gastos públicos, sin renunciar a las acciones monetarias y financieras necesarias para que los tipos de interés continúen su recorrido descendente y el crédito bancario fluya con mayor intensidad, siempre que exista demanda solvente.

4.3 Política presupuestaria para la crisis española

Nuestra convicción es que, a la luz de los datos antes expuestos, en España, la política presupuestaria tenía que desempeñar un importante papel como estimulante de la coyuntura por la vía de la demanda. Eso no quiere decir que estimemos que lo único que haya que hacer para asegurar un crecimiento sostenido sea utilizar las magnitudes presupuestarias sino que, dentro de ese “piece meal” de medidas necesarias, había -y hay- un papel para la política presupuestaria que no se quiso reconocer en un principio por las autoridades para poder seguir manteniendo la ficción de que la situación no pasaba de ser una “desaceleración” de la actividad y no la mayor depresión económica de los últimos ochenta años.

Lo creemos así, por tres razones fundamentales:

1. Porque la situación de la economía española, por la intensidad de la crisis, por la atonía de la actividad privada cimentada en unas expectativas en retroceso, con una incapacidad de financiación por el componente de crisis financiera con que se inició, solo podía estimularse desde las administraciones públicas.
2. Porque la gravedad de la crisis se cebó rápidamente con el empleo. Hay que recordar que la intensa creación de empleo de los años anteriores a la crisis se hizo con mano de obra poco productiva que, en última instancia, es la que necesitaba la actividad básica que estaba por debajo del crecimiento: la construcción. Pero naturalmente los movimientos de empleo son reversibles en los mismos términos que aumentan, disminuyen: caída relativamente suaves de la producción iban generando reducciones muy intensas en el empleo especialmente en el sector de la construcción. Es claro que la política económica no puede contemplar impasible la caída del empleo y la elevación de la tasa de paro, con visos de persistencia sin poner en juego instrumentos presupuestarios para tratar de reconducir la situación.
3. Porque la crisis financiera estaba originando una escasez de financiación insostenible. De una parte la inseguridad del alcance que los activos tóxicos tenían en las carteras bancarias, había colapsado el mercado interbancario. Pero además, la difícil situación de las empresas redujo el dintel del riesgo asumible por las entidades para evitar insolvencias y dar un uso eficiente a los recursos financieros disponibles.

Si entendemos que la situación económica española a finales de 2008 era típica para la utilización de la política presupuestaria, quedaban otras incógnitas por resolver. La principal era si, dada la circunstancia sería mejor un aumento del gasto o una reducción impositiva. Nosotros pensamos en este aspecto, que era preferible una política de incremento del gasto por la mayor inmediatez de su efecto y, sobre todo, porque la atonía de la actividad económica privada proyectaba dudas muy serias sobre la política alternativa. Queda, naturalmente, otra pregunta pendiente pero que es más fácil de resolver. Un aumento de gasto público, pero ¿de qué gasto? En este sentido la respuesta es más unánime ya que los gastos corrientes se encaminan solo a paliar los efectos de la crisis, son preferibles los gastos de inversión de los que cabe esperar un cierto efecto de “cebo de bomba” a la keynesiana que pudiese contribuir a dar continuidad al proceso de recuperación.

Frente a esta lógica de la intervención pública podríamos preguntarnos que se ha hecho, en realidad, por la política económica española. De las principales medidas financieras y presupuestarias³ que se han ido adoptando señalamos las siguientes: en cuanto a las medidas financieras podemos destacar el Fondo para la adquisición de activos financieros, los avales del Estado a las nuevas emisiones de deuda de las entidades de crédito, el Fondo de reestructuración Ordenada Bancaria y la elevación de la cobertura del fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones. En cuanto a las medidas presupuestarias, la reducción del gasto del Estado, la congelación de los salarios de los altos cargos de la Administración General del Estado, la actualización de determinados impuestos especiales, el Fondo Estatal de Inversiones Local, el Plan Integral de Automoción, la deducción de 400 euros en el IRPF, la devolución mensual del IVA, el Fondo Estatal para el empleo y la sostenibilidad local, entre otras. En las próximas páginas nos referiremos a la propuesta del Gobierno dentro de los Presupuestos Generales del Estado para 2010.

En términos globales, el cuadro 4, nos ofrece los datos básicos de las administraciones públicas en los años 2007, 2008, la estimación para 2009 y la previsión para 2010.

Comparando la situación anterior a la crisis (2007) con lo que cabe esperar para 2009, se obtienen los siguientes dos rasgos fundamentales:

1. Una intensa caída (5,64 puntos del PIB) en los ingresos no financieros de origen básicamente tributarios. Esa reducción tiene la mayor parte de su origen (3,33 puntos) en el componente cíclico de los ingresos, pero también hay una reducción (2,31 puntos) del componente estructural.
2. Los gastos públicos han aumentado 6,26 puntos del PIB en 2009 respecto a 2007, pero su práctica integridad es imputable al crecimiento del gasto corriente. El crecimiento imputable a los empleos de capital apenas llega a medio punto del PIB.

La consecuencia de este comportamiento es la aparición de un interno desequilibrio que transformaron el superávit de 2007 (1,91 por ciento del PIB) en un déficit de más del 10 por ciento del PIB (10,5) en 2009. Adicionalmente ha aparecido un desahorro bruto de 4,55 puntos sobre el PIB.

3 Para la información más detallada pueden consultar la siguiente dirección de Internet www.plane.gob.es/.

Cuadro 4

Cuenta de las administraciones públicas

	2007 (P)	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)
1.- TOTAL RECURSOS NO FINANCIEROS	41,11	36,99	35,47	36,29
de ellos, ingresos tributarios	36,78	32,79	30,97	31,62
1.1.- RECURSOS CORRIENTES	40,64	36,79	35,52	36,56
1.1.1.- Producción de mercado (a)	1,28	1,25	1,37	1,46
1.1.2.- Impuestos s/ producción e importación	11,73	9,89	9,15	9,96
- IVA	5,96	4,95	4,33	5,06
- Transmisiones patrim. y actos jurídicos docum.	1,53	1,04	0,83	0,70
- Impuestos especiales de fabricación	2,04	1,94	1,95	2,04
- Impuesto sobre bienes inmuebles	0,72	0,74	0,81	0,87
- Otros	1,48	1,22	1,24	1,30
1.1.3.- Intereses, dividendos y otras rentas prop.	0,99	1,03	1,14	1,21
1.1.4.- Impuestos renta y patrimonio	12,90	10,79	9,94	10,06
- Hogares	8,11	7,89	7,79	8,32
- Sociedades y resto del mundo	4,79	2,91	2,15	1,74
1.1.5.- Cotizaciones sociales efectivas	12,17	12,30	12,28	12,17
1.1.6.- Cotizaciones sociales imputadas	0,82	0,85	0,93	0,97
1.1.7.- Otras transferencias corrientes	0,76	0,68	0,72	0,73
1.2.- RECURSOS DE CAPITAL	0,47	0,21	-0,05	-0,26
1.2.1.- Impuestos de capital	0,51	0,43	0,33	0,27
1.2.2.- Ayudas inversión y transferencias de capital	0,49	0,40	0,35	0,31
1.2.3.- Ajuste por recaudación incierta	-0,53	-0,62	-0,73	-0,84
2.- TOTAL EMPLEOS NO FINANCIEROS	39,21	41,06	45,97	47,29
2.b Total empleos sin intereses (2-2.1.4)	37,60	39,48	44,24	45,05
2.1.- EMPLEOS CORRIENTES	33,78	35,71	40,07	41,84
2.1.b.- Empleos corrientes sin intereses (2.1-2.1.4)	32,17	34,13	38,34	39,59
2.1.1.- Remuneración de los asalariados	10,24	10,81	11,95	12,38
2.1.2.- Consumos intermedios e imptos producción	5,29	5,53	6,00	6,13
2.1.3.- Subvenciones de explotación	1,07	1,07	1,13	1,15
2.1.4.- Intereses y otras rentas propiedad	1,61	1,58	1,73	2,24
2.1.5.- Prestaciones sociales, exc. transf. especie	11,64	12,44	14,63	15,14
2.1.6.- Transf. sociales especie, vía productores mercado	2,46	2,59	2,86	2,98
2.1.7.- Otras transferencias corrientes	1,46	1,68	1,77	1,81
2.2.- EMPLEOS DE CAPITAL	5,43	5,35	5,90	5,45
2.2.1.- Formación bruta de capital (b)	4,08	3,99	4,43	4,12
2.2.2.- Ayudas inversión y transferencias de capital	1,35	1,36	1,47	1,33

continúa...

...continuación

	2007 (P)	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)
3.- CAP.(+) O NEC.(-) FINANC. (DEFICIT) (1-2)	1,91	-4,06	-10,50	-11,00
3.b.- Déficit/superávit primario (1-2.b)	3,51	-2,48	-8,77	-8,75
4.- Adquisiciones netas de activos financieros (BdE-CF)	2,42	2,28	3,78	2,27
5.- NECESIDAD ENDEUDAMIENTO (-3+4)	-0,52	-6,34	-14,29	-13,27
6.- Ajustes de valoración y otros (c)	-1,36	-1,61	-0,47	-0,29
7.- DEUDA BRUTA (Deuda t-1 -5+6)	36,15	39,70	54,84	67,94

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

(a) Incluye pagos por otra producción no de mercado.
 (b) Incluye adquisición neta de activos no financieros no producidos (terrenos).
 (c) Ajustes por variación en el tipo de cambio, ajustes de valoración, otros ajustes y diferencias entre el déficit en términos de contabilidad nacional y en términos del Protocolo de Déficit Excesivo (Reglamento (CE) 2558/2001).

Fuente: INE, IGAE y FUNCAS.

Como en distintas ocasiones hemos expuesto, la terapia correcta debería haber sido:

1. Juego de los estabilizadores automáticos.
2. Aumento de los gastos de inversión de una cuantía suficiente para compensar la caída de actividad. Esto implicaría un aumento anual de 2-2,5 puntos de PIB mientras dure la fase aguda de la recesión.
3. Reformar la imposición de forma que compense lo más posible el deterioro de las cuentas públicas, evite la aparición del desahorro público e impida la acumulación de deuda pública que dificultan la sostenibilidad futura del equilibrio por la carga financiera de la deuda.

4.4 La tensión reformadora de la imposición

Los anteriores comentarios introducen la necesidad de incrementar la recaudación impositiva para permitir una financiación menos traumática del esfuerzo inversor público que se propone.

Sin embargo no es esta la única razón que invita a pensar en un cambio insoslayable de la imposición. En nuestra opinión hay cuatro principales razones que abonan la conveniencia de un cambio impositivo con cierta urgencia.

- I. Las deficiencias del propio sistema actual. En efecto, el sistema impositivo español tiene que reconsiderar algunos cambios recientes cuya conveniencia es discutible, como la supresión de los impuestos patrimoniales y debe mejorar algunos defectos del IRPF (acercar su definición al paradigma de la imposición dual, que es el modelo adoptado pero con deficiencias. Corregir la adaptación del impuesto a la inflación y otros defectos varios). Pero sobre todo debe ajustar su capacidad recaudatoria a las tendencias de los países europeos como promedio. El cuadro 5 destaca esas divergencias.

Cuadro 5

**Carga fiscal de los principales impuestos
(porcentaje sobre PIB. 2006)**

	(1) España	(2) Media no ponderada de países centrales UE (AI, Fr, It, UK)	Diferencia (2) – (1)
1. Impuestos totales	36,5	40,8	4,3
2. IRPF	7,1	9,6	2,5
3. Impuesto Sociedades	4,2	2,8	- 1,4
4. IVA	6,4	6,7	0,3
5. Accisas	2,3	2,7	0,4
6. Cuotas SS empresas	8,8	7,6	- 1,2
7. Cuotas SS empleados	1,9	3,9	2,0

Fuente: Eurostat: "Taxation Trends in the European Unión" 2008.

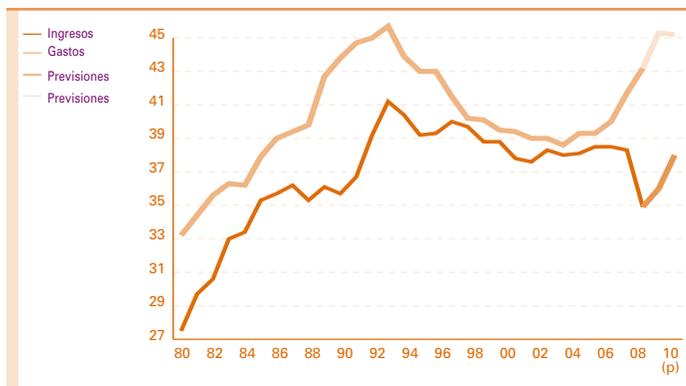
2. Eliminar la reiterada presencia del déficit estructural de la hacienda española. Si depuramos las cifras de ingresos y gastos de las administraciones públicas, de su componente cíclico, el gráfico 2 muestra con claridad que en nuestra historia reciente siempre ha habido (incluso en los años en que se obtenía un superávit presupuestario) un déficit estructural que se ha ido ampliando. En términos coloquiales un déficit de esta naturaleza quiere decir que los ingresos recurrentes (básicamente los que proporciona el sistema impositivo) no son suficientes para cubrir los gastos derivados de la prestación de servicios y de los compromisos adquiridos por las leyes que crean derechos

de los ciudadanos a prestaciones sociales. Es obvio que una situación de este tipo no es sostenible a largo plazo y requiere una corrección inmediata, tanto del lado de los ingresos como del gasto público.

3. Existen en la economía española factores de impulsión del gasto público que reclaman prever aumentos futuros impositivos para poderlos atender. Destaquemos entre ellos el envejecimiento de la población, el cierre de la financiación autonómica y local (esta última totalmente pendiente de reforma), la latente necesidad de capitalización física, humana y tecnológica que impulse el pretendido cambio de modelo de nuestra economía, el mantenimiento de un flujo migratorio de gran entidad y la elevación previsible de la carga por intereses de la deuda pública como consecuencia del aumento del déficit en los años inmediatos.
4. Financiación de las medidas adoptadas o en curso de aprobación, para paliar la crisis y estimular la recuperación (fondos de inversión municipal, ley de sostenibilidad, coste eventual de los avales del estado al sistema financiero etc.)

GRÁFICO 2: INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS AJUSTADOS CÍCLICAMENTE (en porcentaje del PIB)

Fuente: FUNCAS.



En nuestra opinión, a la luz de la situación comparativa los cambios recomendables del lado impositivo de la política presupuestaria son:

- I. Elevar el IVA, y algunos impuestos especiales, y tras la conveniente maduración, introducir piezas impositivas de lo que se ha dado en llamar reforma fiscal verde puesto que estas aportarían adicionalmente una contención de los efectos sobre el cambio climático.

2. Mejorar la capacidad recaudatoria del IRPF, mermada por algunas concesiones recientes (como la célebre deducción de los 400 €).
3. Elevar eventualmente, en función de las necesidades financieras, el tipo medio del IRPF como respuesta a una necesidad recaudatoria y que por tanto tendría que afectar a todos sin que sean suficientes gestos testimoniales sobre los contribuyentes de mayor renta.
4. Reducir con generosidad (sin condicionamiento) el Impuesto de Sociedades colaborando a la mayor competitividad de las empresas que, hoy por hoy tributan relativamente más en España, que en los países de nuestro entorno.
5. Reducción de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, trasladando parte de las cargas al IVA y más adelante -cuando la situación mejore- compartiendo esa traslación con la elevación suave de la cuota de los trabajadores.

Tres comentarios finales nos gustaría realizar sobre la dimensión y oportunidad de la reforma fiscal que se considera necesaria:

- A. La reforma fiscal propuesta por el Gobierno, dentro de los Presupuestos Generales del Estado y que a la fecha de concluir este artículo está en trámite parlamentario se considera parcial e insuficiente.

La propuesta del Gobierno contempla los siguientes cambios:

1. Aumento del tipo impositivo de las rentas del ahorro (pasa del 18 al 19 por cien para gravar los primeros 6000 € y luego se eleva al tipo de 21 por ciento).
2. Eliminación de la deducción de 400 € establecidas en el IRPF para 2009.
3. Aumento de tipo general del IVA de 16 por ciento al 18 por ciento (y del tipo reducido del 7 al 8 por ciento). Esta medida entraría en vigor en Julio de 2010.
4. Reducción temporal del tipo de Impuestos de Sociedades para PYMES y autónomos que cumplan ciertos exigentes requisitos.

Según el propio cálculo del Gobierno estas modificaciones aportarían, de ser aprobadas, un incremento de recaudación de 10.950 millones de euros anuales, algo aproximado al 1,1 por ciento del PIB.

Utilizando el Simulador Funcasim, Sanz, J.F., Romero, D. y Castañer J.M. (2009) hacen un cálculo alternativo que supondría reducir la aportación a 7.368 millones (dando por buena la estimación gubernamental para el efecto de la alteración del Impuesto de Sociedades), es decir en torno a un 0,7 del PIB de 2010.

Un resultado que aún hace más patente la insuficiencia de la medida si se tiene en cuenta que el déficit de las administraciones públicas se situará en 2010 por encima del 10,5 previstos para 2009.

B. Un tema ampliamente debatido en foros y en artículos de prensa, es la oportunidad de una subida de impuestos en este momento de crisis aguda.

Nosotros pensamos que lo negativo de la actual situación está en el déficit en sí mismo y no en su forma de financiación. Por ello creemos que las medidas fiscales -sean las propuestas por el Gobierno o en nuestras propuestas más ambiciosas- hay que aplicarlas cuanto antes. Una idea que se radicaliza cuando vemos que según las estimaciones de FUNCAS la tasa de endeudamiento bruto de las administraciones públicas que en 2007 se situaba en el 36,15 por cien del PIB, pasarán a 54,84 por ciento en 2009 y a 67,94 por ciento en 2010. Unos porcentajes a todas luces insostenible y que colocan a la deuda en una senda de explosividad teniendo en cuenta las dos variables clave de su proceso: los tipos de interés (que irán con toda probabilidad al alza) y la tasa de crecimiento de la economía que de momento no abandona sus valores negativos.

Los riesgos de repercusión de los cambios en la imposición indirecta sobre los precios y de la imposición directa sobre la renta, pensamos que son menores.

En la imposición indirecta (IVA) sus efectos sobre precios en una coyuntura cercana a la deflación son mínimos. Más bien el problema estará en que deberán ser absorbidos en su mayor parte por las empresas. De ahí la conveniencia de ampliar la reducción que tímida y parcialmente se hace en el Impuesto de Sociedades.

Por lo que a la imposición directa se refiere, su repercusión básica sería trasladar ahorro del sector privado -un ahorro para el que en este momento no hay demanda sólida de inversión privada- al sector público, lo que permitiría ayudar a financiar ese necesario aumento de inversión pública sin reducir el consumo de las familias.

C. El panorama de reforma fiscal tendente a cerrar lo más posible el presupuesto exige simultáneamente una política decidida de reducción del gasto público corriente apoyada en criterios de reforma administrativa que dé consistencia y coherencia a la reducción de gasto más allá de una pura posición voluntarista de reducir sin matices, sin criterio explícito, el

gasto con riesgo de descuidar partidas de gasto que sean indispensables para el futuro. De hecho, como ha destacado insistentemente Nuria Rueda -que incluye también una colaboración en este mismo número- hay un amplio margen de reducción de costes -entre un 25 y un 30 por ciento- al menos en los gastos en servicios públicos civiles.

El alcance que nosotros postulamos respecto a la reducción del gasto parte de los datos elaborados en el cuadro 6 siguiendo la metodología expuesta por Reyes Navarro (2006)

Cuadro 6

Saldos presupuestarios de las administraciones públicas (porcentaje sobre PIB)

	2006	2007(P)	2008(A)	2009(F)	2010(F)
1. Saldo efectivo (a)	2,02	1,91	-4,06	-10,50	-11,00
2. Intereses	1,64	1,61	1,58	1,73	2,24
3. Saldo primario	3,66	3,52	-2,48	-8,77	-8,75
Descomposición según nivel de permanencia					
4. Saldo automático o cíclico (b)	3,54	5,23	4,20	-1,20	-3,77
5. Saldo discrecional (c)	-1,53	-3,33	-8,26	-9,31	-7,22
6. Saldo estructural (d)	-3,03	-3,77	-5,43	-6,32	-6,43
7. Saldo ocasional (e)	1,50	0,44	-2,83	-2,99	-0,80

(P) Provisional (A) Avance (F) Previsión FUNCAS. Datos octubre 2009

(a) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las administraciones públicas

(b) Aplicación de elasticidades de ingresos y gastos públicos al *output gap*

(c) Equivalente al denominado saldo estructural por la OCDE. Es la parte no cíclica del saldo presupuestario

(d) Componente más permanente del saldo. Se produciría incluso con plena ocupación y sin ningún tipo de actividad pública ocasional. La separación entre ingresos y gastos estructurales y ocasionales no es fácil. Puede realizarse siguiendo los siguientes criterios: el saldo estructural lo definimos como la diferencia entre los ingresos tributarios y una suma de gastos entre los que se integran: el consumo público, las prestaciones sociales (excluidas las de desempleo que tienen carácter cíclico), una fracción de la inversión pública directa (en este caso el 45 por ciento de la inversión pública discrecional) y los intereses a un tipo promedio del periodo de la deuda pública viva al final del periodo anterior. El saldo restante es ocasional.

(e) Es el componente más discrecional del saldo presupuestario. Recoge ingresos y gastos públicos que no responden a un sistema permanente.

El cuadro descompone para el período 2006-2010 el saldo presupuestario efectivo en tres componentes básicos: el automático, el estructural (en sentido estricto) y el ocasional. Para el año 2009, según los datos estimados, si el déficit efectivo está en torno al 10 por cien, su componente automático es aproximadamente del 1 por cien del PIB, el ocasional del 3 por ciento y el estructural del 6 por ciento.

Conforme la economía mejore la situación el saldo automático irá desapareciendo ya que la recaudación impositiva irá aumentando mientras que los gastos originados por el subsidio de desempleo irán reduciéndose. El componente ocasional, en cuya base están los gastos asociados a los programas de estímulo a la coyuntura, no de forma automática pero si consciente y deliberadamente, irán desapareciendo cuando la economía de señales de una recuperación consolidada. Recordemos que en este momento, todos los organismos internacionales están advirtiéndolo en contra de la supresión de estos estímulos porque no ven una recuperación consolidada. Sin embargo, el componente que hemos llamado estructural, ese no desaparecerá con la mejora de la coyuntura.

Si la fiscalidad en el mejor de los casos -queremos decir según nuestras propuestas- podría aportar unos 3 puntos del PIB, es claro que mas pronto o mas tarde los gastos públicos tendrán que reducir su peso en el PIB para completar los otros 3 puntos que faltan para cerrar el déficit público estructural.

Cerramos aquí esta larga reflexión sobre la política presupuestaria en España. No nos quedaríamos tranquilos si no termináramos formulando la idea de que si la pérdida de intensidad de la crisis termina, como nosotros creemos, aflorando unos resultados positivos en la recuperación del PIB y del empleo a finales de 2010, es el momento de poner todo el empeño en avanzar en las reformas estructurales que la economía necesita y cuya enunciación constituye ya un tópico en todos los comentarios sobre el presente y futuro de la situación económica.

5. Resumen y Conclusión

1. Este artículo trata del papel que corresponde al sector público en una crisis como la actual. Sector público se interpreta como administraciones públicas y la intervención pública se concreta a acción de política presupuestaria es decir a la utilidad de ingresos y gastos públicos.
2. Se han repasado las posiciones conceptuales en relación con el sector público. La primacía de las posiciones reduccionistas del papel del

sector público, seguramente como réplica a los abusos de posiciones intervencionistas basadas en una ingenua interpretación de la teoría keynesiana, ha experimentado un rudo golpe con la grave crisis actual que ha resucitado la probabilidad de fallos de mercado que pueden conducir la situación a una caída en la producción y el empleo del nivel e importancia de la actual. Esto da nacimiento a una nueva visión de la política presupuestaria más allá del juego de los estabilizadores automáticos en cuyo reducto ha estado contenida durante muchos años por los defensores a ultranza del mercado.

3. Los autores, en términos generales, sostienen la necesidad de que se cumplan una serie de requisitos rigurosos (gravedad de la crisis, naturaleza de la demanda, esterilización de la política monetaria y expectativas dañadas con sesgo a la baja, entre otras) para que la política presupuestaria para combatir la crisis sea efectiva.
4. El trabajo se inclina por la conveniencia de estimular el gasto más que por medidas de naturaleza fiscal, y llama la atención sobre la necesidad de valorar, en todo caso, los efectos de esas políticas sobre el déficit público y la posibilidad de su sostenibilidad.
5. El artículo repasa, con los últimos datos disponibles, la situación de la economía española ante la crisis, una de las más afectadas de Europa, y esquematiza las posiciones de política económica que se han venido sustentando en la opinión pública. Para unos hay que dejar funcionar al mercado en la búsqueda de un nuevo equilibrio; por otro -entre los que se incluyen los autores- la excepcional gravedad de la situación y la rapidez de su avance, reclamaban en el origen, y aún lo sigue haciendo ahora, una política presupuestaria activa, que no está en contradicción con la necesidad de abordar reformas de fondo precisas para dotar a la economía española de una mayor flexibilidad de forma que pasada la fase más aguda de la crisis, pueda retomar una senda de crecimiento más sólida, en sus fundamentos, que en el pasado.
6. Tras referirse las medidas presupuestarias puestas en vigor por el ejecutivo español se estima que el gasto en inversión pública debería haber alcanzado un mayor volumen y que el sector público no debería haber incurrido en desahorro.
7. Se detecta una tensión reformada de la imposición española que corrija sus actuales defectos, que la acerque a la estructura de la Unión Europea y que aporte los recursos necesarios para evitar un

déficit público cuyas previsiones para 2009 y 2010 alcanzan niveles desbordantes y de difícil reconducción, si no es con medidas drásticas, a un nivel aceptable dentro de las normas de la UEM.

8. En particular se insiste en la necesidad de reducir el elevado déficit estructural (en torno a 6 puntos del PIB) que se ha ido agravando notablemente en los últimos años.
9. Los autores sugieren un plan de reforma impositiva que es más amplio que el propuesto por el Gobierno en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado e insisten en que el momento es idóneo para ese cambio impositivo desde un punto de vista técnico, si bien la oportunidad política de cualquier retoque tributario que implique aumento de la presión fiscal aparente, es un tema que desborda las pretensiones de este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Alberola, E. y Gutiérrez, F. (2009): “Crisis económica y financiera, respuestas de política y su impacto sobre las finanzas públicas. Una perspectiva global”. Boletín Económico del Banco de España, mayo 2009.
- Carbó, S. (2008): “Crisis financiera: Tiempo de intervenciones y reformas”, Cuadernos de Información Económica, n° 207.
- FMI (2009): Public Finances in EUM. European Economy 5/2009.
- Fisher, I. (1933): “The Debt-Deflation Theory of Great Depressions”: *Econometrica*.
- Fuentes Quintana, E. (1964): Hacienda Pública. Introducción. Facultad de Ciencias Económicas. Madrid.
- García Andrés, G. (2009): “El año que falsó la hipótesis de expectativas racionales. De cómo la crisis obliga a buscar un nuevo paradigma para la teoría económica”. Cuadernos de Información Económica, n° 209.
- Laffer, A. B. (1983): “La elipse: explicación de la curva de Laffer en un modelo de dos factores”. Hacienda Pública Española, n° 82.
- Ledo, M. (2009): “Impacto global de la expansión fiscal como respuesta a la crisis”. Cuaderno de Información Económica, n° 11.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, Mc Graw Hill. New York. Vc.: Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, Madrid, 1969.
- Pérez, J. (2009): “Reflexiones sobre la crisis financiera y sus remedios”. *Perspectivas del Sistema Financiero*, 2009.
- Requeijo, J. (2009): *Odisea 2050. La Economía Mundial del S XXI*. Alianza Editorial.
- Navarro, R. (2006): “Política Presupuestaria y Estabilidad Económica”. Cuadernos de Información Económica, n° 192.
- Sanz, J.F., Romero, D. y Castañer, J.M. (2009): Análisis de reformas del Impuesto sobre la renta Personal a partir de microdatos tributarios. El simulador de las Cajas de Ahorros (FUNCASim). Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. CANNA (ed.) Methuen, Londres, 1904. (Existen diversas ediciones en castellano).
- Smithies y Butters, (1959): *Lecturas sobre política fiscal*. Ed. Revista de Occidente, Madrid.
- Valle Sánchez, V (2008): Las “tres crisis” de la economía española. Cuadernos de Información Económica, n° 202.
- Valle Sánchez, V (2008): ¿Es la hora de la política fiscal? Cuadernos de Información Económica, n° 207.

FALLOS DE MERCADO Y REGULACIÓN PÚBLICA

Agustín Molina Morales
Almudena Guarnido Rueda
Universidad de Almería

● RESUMEN

La crisis actual ha vuelto a poner en debate una de las cuestiones fundamentales que se han planteado desde siempre: elección entre mercado o intervencionismo. De hecho, los propios gobiernos que han defendido políticas neoliberales, no han tardado en recurrir a mecanismos de intervención que están en sus antípodas ideológicas. Por tanto, la situación que atraviesa la economía mundial demanda nuevas políticas económicas en dónde palabras como intervención estatal y regulación toman una importancia especial.

Teniendo en cuenta que en la actualidad no hay ningún Estado que no intervenga en mayor o menor medida en el funcionamiento de su economía, este trabajo analizará el papel regulatorio del Estado, centrándonos en la intervención para resolver los fallos de mercado.

Palabras clave:

fallos de mercado, regulación, comportamiento de los distintos agentes económicos y bienestar social.

Códigos JEL

L1, L5, H1, H3 y D6.

1. Introducción

LOS problemas económicos y financieros que acompañaron a la recesión mundial a finales de los setenta, las crisis afrontadas por muchos países africanos y latinoamericanos como consecuencia de la deuda, y el cambio hacia economías de mercado en Asia, Latinoamérica y Europa del Este durante el comienzo de los años noventa llevaron a una fe irracional en el mercado, la renuncia al Estado y la utilización de privatizaciones y desregulaciones de empresas públicas como instrumentos fundamentales de política económica, generándose una realidad mundial profundamente afectada por el fenómeno de la globalización.

Sin embargo, tras las tendencias económicas impulsadas por el thacherismo y reaganismo¹, nos enfrentamos a un desorden financiero, económico, político y social, que ha puesto de manifiesto la crisis del capitalismo neoliberal tanto en sus causas como en sus durísimas consecuencias que están reivindicando la vuelta a análisis teóricos, así como de sus propuestas de políticas económicas. Así, nombres y obras como la de John Maynard Keynes vuelven a estar de máxima actualidad debido fundamentalmente a sus postulados favorables a una mayor intervención del sector público. De hecho, los propios gobiernos que han defendido políticas neoliberales, no han tardado en recurrir a mecanismos de intervención que están en sus antípodas ideológicas. Todo eso ha llevado a una situación en donde palabras como intervención estatal y regulación toman una importancia especial.

Este trabajo analiza el papel regulatorio del Estado. Para ello, primero veremos qué es la regulación, sus objetivos y el por qué de la misma, y posteriormente analizaremos la regulación en la práctica centrándonos en la intervención para resolver los fallos de mercado.

I Durante los últimos treinta años, las ideas reaganista/thacherista transformaron profundamente a la sociedad norteamericana e inglesa, y a través del impulso de la globalización, al mundo. Aunque se inició realmente en el Reino Unido con la revolución Thatcher, fue Reagan quien le dio dimensiones geopolíticas. El pilar básico de la doctrina de Thatcher y del neoliberalismo en general es el concepto de la competitividad y que el sector público debe de ser restringido considerablemente puesto que ni obedece a las leyes básicas de la competencia para obtener beneficios o valores de mercado, ni le es posible hacerlo. La privatización es otra de las transformaciones económicas más importantes de los últimos treinta años. Esta práctica surgió en el Reino Unido y se propagó por todo el planeta.

2. ¿Qué es la regulación?

En general, la regulación es un concepto que en numerosas ocasiones suele vincularse a los fenómenos intervencionista y proteccionista, y también a veces de forma equivocada es utilizado por los partidarios de las teorías liberales como arma arrojadiza frente al sector público.

En un sentido amplio, el concepto de regulación se define como “la restricción intencional de la elección de la actividad de un sujeto y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad (Mitnick, 1989:40). Desde una doble perspectiva de lo público y lo privado las cuatro posibilidades de regulación se tipifican en el cuadro 1, expuesto por Mitnick:

Cuadro 1

Posibilidades de regulación

		Los Regulados	
		Lo público	Lo privado
El Regulador	Regulador público	Autorregulación Pública (III)	Regulación Tradicional (I)
	Regulador privado	“Captura” (II)	Autorregulación privada (IV)

Fuente: Mitnick (1989).

En “I” (regulación tradicional) se registran los controles dirigidos por un regulador público sobre el sector privado. Un tipo de regulación inversa se muestra en “II”, donde los resultados regulatorios tienden a corresponder con los intereses de la parte regulada (por ejemplo la legislación) y en “III” y “IV” se plantean la existencia de agencias públicas que regulan a otras agencias públicas y acuerdos privados entre empresas respectivamente.

Aún cuando hagamos mención en nuestro trabajo de las otras alternativas tomamos aquí la regulación económica tradicional como eje de la exposición. En este sentido, subyace a toda política reguladora como objetivo principal la cobertura de aquellas ineficiencias asignativas consecuencia de equilibrios de mercado no competitivos. En particular, podemos decir que cuando el mercado aparece como no competitivo la regulación encuentra su verdadero sentido, si bien se han argumentado numerosas razones para la intervención del Estado en términos de regulación como la protección de los consumidores y asegurar un cierto nivel de

calidad así como el respeto a ciertas normas de comportamiento, en particular de deontología para ciertas profesiones liberales como médicos o abogados. Además, puede también establecerse para impedir una competencia excesiva y para proteger a los proveedores de bienes y servicios de una inestabilidad de la producción y de una situación de bajo nivel de precios, de manera que se fomente el empleo y se favorezca un reparto más equitativo de la renta y la riqueza.

La regulación se utiliza en ámbitos muy diversos (electricidad, gas, telecomunicaciones, servicios financieros, profesiones liberales, transportes...) y, por tanto, existen numerosas formas de regulación. En particular:

- **REGULACIÓN DE PRECIOS:** es el sistema más utilizado. Consiste en la fijación de los precios por el legislador, una autoridad pública u otra instancia reglamentaria. Dentro de la regulación de precios vamos a destacar como instrumentos fundamentales de intervención:
 - a) **Regulación del Coste del Servicio:** Proporciona una oportunidad para cubrir los costes, además de proporcionar a la empresa un incentivo para sobre/sub invertir en la planta, inflar los costes y recurrir a los subsidios cruzados.

Fue el sistema prevalente en la regulación de los servicios públicos hasta los años 80, basándose en la estimación de los costes históricos y en la fijación de tarifas que los cubrieran.

- b) **Tasa de rendimiento sobre el coste.** También denominada como *tasa de retorno*, es utilizada para evitar la concurrencia de los beneficios monopolísticos, a través de la determinación de un precio que permita una tasa de retorno o rendimiento justo a la empresa regulada. Este precio va a venir en relación con el coste marginal de la empresa, de hecho, utiliza como base los costes de la empresa regulada.

Este tipo de regulación trajo numerosas ineficiencias (Braeutigam y Panzar, 1989): la existencia de información asimétrica sobre los costes y desincentivos a su reducción y el **efecto Averch-Johnson**² (sobrecapitalización que lleva a ineficiencias de producción y asignación), la aplicación de subsidios cruzados (penetrar a mercados competitivos y recuperar los costes de los consumidores principales), la calidad excesiva o inadecuada del servicio.

2 Las empresas escogen sustituir trabajo por capital de manera sub-óptima dado que la tasa de retorno se aplica sobre el capital y no sobre el trabajo

- c) **Tarifas multiprecio.** Se hace una discriminación en los precios cobrados atendiendo a si el uso se hace en hora valle u hora punta, así se consume dentro de uno u otro tramo.
- d) **Precios Ramsey³.** Son los precios de una empresa multiproducto que maximizan el bienestar social, sujeto a la restricción de que la empresa tiene beneficios no negativos (cubre sus costes o tiene beneficios positivos). Los precios de Ramsey muestran en que medida se debe aumentar el precio de cada servicio por encima del coste marginal para maximizar el bienestar garantizando que la empresa cubre todos sus costes. Para ello, se basan en una subsidiación cruzada por parte de dos tipos de bienes en cuanto a su elasticidad, por lo que conlleva la dificultad de conocer las elasticidades de las demandas de cada uno de los servicios. Este problema junto con problemas de equidad que pueden generar, ha hecho que los gobiernos no apliquen este tipo de regulación de precios.
- e) **Sistema “IPC – X”** (price – cap). Este instrumento regulador trata de aplicar una sencilla ecuación de regulación de precios:

$$Pr < IPC - X.$$

Por tanto, esta política consiste en no permitir un aumento anual de los precios medios de la empresa regulada superior a un porcentaje compuesto por el índice de precios al consumo (IPC) rebajado por una tasa X, la cual esta relacionada con la calidad y eficiencia que ofrece la empresa, así como el nivel de demanda.

En los últimos años, la mayoría de países de todo el mundo han sustituido los mecanismos tradicionales de regulación de precios por la regulación por price-cap. Este éxito del price-cap se justifica por los buenos resultados que ha tenido este mecanismo a la hora de reducir los precios⁴.

3 La primera aplicación de los precios de Ramsey se puede encontrar en Ramsey, F.P. (1927), “A contribution to the theory of taxation”, *The Economic Journal*, 37, págs. 47-61. Para un estudio más detallado de los precios de Ramsey aplicados a las industrias de red vea Train, K. (1991) *Optimal regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*, The MIT PRESS.

4 Varios autores como Blank, Kaserman y Mayo (1998) han mostrado que el price cap ha tenido un impacto importante en los precios. Otros autores como Tardiff y Taylor (1993) han mostrado que el price cap aumenta la productividad total de los factores. Por otro lado, Resende (2000) muestra ha estimulado más la eficiencia que la tasa de retorno.

- **REGULACIÓN NORMATIVA O COMPETENCIA REFERENCIAL:** También denominada *Yardstick Competition*, *Benchmarking* o *Relative Performance Evaluation* (Schleifer, 1985), es un mecanismo regulatorio que simula el comportamiento de un mercado competitivo. Para ello, compara el funcionamiento de una empresa con el de sus rivales en el mismo mercado, o con empresas parecidas que actúan en mercados diferentes. La empresa más eficiente establece la mejor práctica y se utiliza como referencia para regular a la industria.

Este sistema de regulación de precios incentiva a las empresas a comportarse de forma eficiente. Si una empresa es más eficiente que sus competidores, es decir tiene un coste medio menor, podrá fijar un precio mayor que sus costes y obtendrá un beneficio positivo. Ante esta situación, la empresa intentará reducir sus costes para conseguir beneficios. Además, también disminuye los efectos de las asimetrías en información existentes entre empresas y los organismos reguladores.

Generalmente, este tipo de regulación se combina con otros instrumentos regulatorios, como por ejemplo el IPC-X. En el IPC-X, el factor X se puede fijar mediante una comparación de las empresas del mercado⁵

- **REGULACIÓN DE LA ENTRADA/SALIDA:** Cuando las empresas tienen poder de mercado, el equilibrio con libre entrada implica un número excesivo de empresas⁶ desde el punto de vista social. Éste es, en consecuencia, un argumento utilizado para que los gobiernos trate de imponer *barreras legales a la entrada* en algunos mercados (ejemplos: operadores de telefonía, farmacias, gasolineras, así como las patentes). Un argumento semejante a favor de la intervención estatal es que algunos sectores, por los elevados costes de capital y el carácter irreversible que tienen, están sujetos a procesos de ajuste muy lentos y a problemas de exceso de capacidad, a veces crónicos.

Por otro lado, la obligación de servir un mercado a pesar de que éste pueda no ser rentable constituye una *barrera legal a la salida*. El ejemplo más común utilizado es la obligación de la prestación del servicio universal en muchos servicios públicos como los servicios de telecomunicaciones y servicios postales.

- **INFORMACIÓN IMPERFECTA:** Un área en la que la intervención del gobierno puede ser importante es la de los mercados con asimetrías

5 Para un estudio de la utilización del factor X en el *Yardstick Competition* ver Baldwin y Cave (1999).

6 Como ejemplo, el sector bancario portugués, dónde la liberalización del mercado a partir de 1985 trajo como consecuencia un número excesivo de dependencias bancarias.

de información entre compradores y vendedores. En mercados de este tipo, la intervención puede hacerse de varias maneras. Una posibilidad es hacer obligatorio el seguro (éste es el caso de los seguros en España). Otra posibilidad consiste en que el gobierno se haga cargo directamente de la oferta del producto o servicio en cuestión. Esta es, en muchos países, la forma de resolver los problemas de asimetría de información en los mercados de seguros de salud.

- **REGULACIÓN DE EMPRESAS:** Las fuertes economías de escala que son características de algunos sectores productivos pueden hacer que el poder de mercado sea un mal menor, es decir, la competencia puede implicar un incremento de costes injustificable, lo que lleva a la creación de un *monopolio natural*. (Ejemplo: la oferta de servicios de telecomunicaciones en España).

En estos casos, el objetivo del regulador es conseguir un buen equilibrio entre, por un lado, un buen control del Estado (que debe buscar el bienestar de los consumidores y no sólo los beneficios de la empresa) y, por otro lado, una mayor autonomía para los gestores (que normalmente tienen más y mejor información sobre los parámetros relevantes).

- **REGULACIÓN DE LA CALIDAD:** El regulador puede imponer estándares de calidad a las empresas o certificar la calidad de los productos. Existen numerosos ejemplos como: regulaciones ambientales, regulaciones de calidad de los productos por motivos de salud, control de calidad de los juguetes, cumplimiento del horario por parte de las líneas aéreas, periodos mínimos de garantía y la denominación de origen, entre otros.

3. ¿Por qué es necesaria la regulación?

La intervención estatal en la economía tiene fundamentalmente su origen en dos motivos: la búsqueda de la redistribución de la renta y la riqueza.

El punto de vista tradicional de la regulación es la teoría del interés público asentado en el supuesto de que el gobierno con su intervención puede resolver o eliminar a un coste menor que las organizaciones privadas las imperfecciones surgidas en el mercado. Esta actuación conlleva en su análisis aspectos normativos y positivos, es decir, juzgar si el Estado debe o no intervenir o cuál debería ser la forma más conveniente, o por el contrario examinar la realidad de una determinada intervención y sus efectos. Esta teoría, asume el objetivo que tienen los reguladores de fomentar y favorecer el interés público, lo que requiere a su vez promover e impulsar la eficiencia económica.

Como es bien sabido, en los mercados competitivos, los agentes económicos toman sus decisiones en función de los precios. Éstos constituyen el mecanismo central de asignación de recursos en una economía de mercado. Para que el sistema de precios asegure la consecución de un resultado eficiente, se deben cumplir una serie de supuestos:

1. Ausencia de incertidumbre.
2. Mercados para todos los bienes.
3. Derechos de propiedad claramente definidos.
4. Información perfecta.
5. Ausencia de poder sobre el mercado.
6. Inexistencia de efectos externos.

Cuando se incumple alguno de estos supuestos decimos que existen *fallos de mercado*, es decir, el equilibrio del mercado genera una asignación ineficiente de los recursos. Por ejemplo, se producirán fallos de mercado cuando el mercado no sea lo suficientemente competitivo, haya externalidades, bienes públicos, fallos de información,... En todos estos casos, la intervención del Estado puede generar ganancias paretianas, es decir, puede aumentar la eficiencia del mercado. Cuando se presenta alguno de estos fallos de mercado, los precios, aunque equilibran el mercado, no reflejan la valoración marginal de los consumidores o el coste marginal de una unidad adicional del bien para el productor.

A continuación se analiza los siguientes tipos de fallos de mercado: poder de mercado y monopolio natural, las externalidades y la información imperfecta y cómo es la regulación en cada caso, dado que son aquellos en los que la intervención reguladora es más relevante.

A. Poder de mercado y monopolio natural.

El poder de mercado se define como la actitud de una o varias empresas para aumentar y/o mantener sus precios por encima del nivel competitivo. El ejercicio de poder de mercado se manifiesta en una menor producción y en una pérdida de bienestar económico.

Aquí, el Estado puede salvaguardar el interés general mediante la regulación de sus actividades. Con la regulación no sólo se intenta prevenir de los abusos del poder de mercado sino que también se puede fomentar la estabilidad económica, incentivar el desarrollo de ciertas industrias y asegurar la provisión de determinados bienes y servicios de interés social, así como hacer respetar los problemas medioambientales.

Monopolio natural: Existe monopolio natural cuando las condiciones existentes en un mercado son tales que una sola empresa puede explotar mejor ese mercado de lo que lo harían dos o más empresas. Se da una curva fuertemente decreciente de los costes medios a largo plazo y de los costes marginales, de manera que una sola empresa se encuentra en mejor situación de sacar plenamente partido de las economías de escala y abastecer el mercado⁷.

Este argumento desaparece desde el momento que el intenso grado de innovación tecnológica hace desaparecer numerosas situaciones anteriormente causantes del monopolio natural. Junto a la innovación tecnológica se pueden establecer sistemas de regulación (a menudo de desregulación y de re-regulación) que permita la existencia de competencia.

La privatización, tal y como se ha afirmado anteriormente, de empresas públicas, especialmente en sectores con poder de monopolio u otros fallos de mercado, debe evaluarse en conjunción con las políticas relativas a la competencia y a la regulación. La consecuencia del cambio de propiedad de las acciones no puede analizarse sin tener en cuenta esas políticas, y privatizar una empresa con poder de mercado sin prestarles atención sería, obviamente, un sinsentido. Por ello, tan importante como la venta de empresas, es la desregulación de los mercados, o mejor aún, la re-regulación procompetencia.⁸

En particular, hay que tener especial cuidado con los servicios públicos denominados “public utilities”, bienes de provisión privada, pero cuya dependencia del sector público en su suministro venía explicada por el carácter de monopolio natural del proceso de producción y/o suministro, y por su interés público. Es decir, servicios como correos, transporte (ferroviario, marítimo, aéreo, urbano e

- 7 El monopolio natural se explica fundamentalmente por dos conceptos básicos: economías de escala y economías de gama o alcance. Ambos tipos de economías pueden darse para ciertos niveles de producción y no en otros, así como pueden o no coincidir. Hay que destacar que para el caso concreto de un solo producto las economías de escala son suficientes pero no necesarias para que haya un monopolio natural; condición de suficiencia que deja de serlo cuando se trata de empresas multiproducto, lo que implica una nueva concepción de los atributos de este tipo de mercado basado en dos elementos fundamentales, la “subaditividad de costes” (es más económico producir con una sola empresa que con varias) y la propia “sostenibilidad” estabilidad del monopolio natural (inexistencia de incentivos suficientes por la entrada de potenciales competidores). Para profundizar en estos temas ver Sharkey (1982) y Waterson (1987).
- 8 La desregulación de los mercados o re-regulación procompetencia consiste en flexibilizar o suprimir las obligaciones reglamentarias que estableció la autoridad pública para conformar la acción de un mercado según unos principios justos. Surge como una necesidad ante:
 - a) la ruptura de los monopolios naturales como consecuencia de los cambios tecnológicos.
 - b) la presión de mercados competitivos globales en la producción de muchos bienes.
 - c) la incentivación de la competencia con regulaciones que la favorezcan, ya que toda regulación es una sustitución del mercado y debe ofrecer estímulos para la eficiencia.

interurbano), energía (electricidad y gas), telecomunicaciones, agua (abastecimiento), puertos y aeropuertos. En estos casos, privatizar no es suficiente para fomentar la competencia, por lo que es necesario un mecanismo que la defienda: ese es el objetivo de la desregulación.

Las medidas privatizadoras han ido acompañadas de la voluntad de introducir mayor eficiencia en la economía. La privatización no resuelve la mejora en la eficiencia de la economía: introducción de competencia en los mercados. La transformación de un monopolio público en privado no altera la esencia del problema de la eficiencia asignativa. Por tanto, lo que hay que destacar es que cuando se privatiza una empresa pública, porque se estima que ya no existe un monopolio natural debido a las nuevas tecnologías y por la actuación de un regulador, se debe realizar una política activa de creación e incentivo de la competencia y, mientras se crea dicha política, establecer fórmulas de control sobre la empresa privatizada, para evitar que actúe con un elevado grado de poder sobre el mercado, en el período transitorio, hasta que la competencia sea realmente efectiva.

A. Externalidades

En una economía de libre mercado, donde las relaciones se dan a través de los precios, no hay razón para que los agentes que actúan buscando su propio interés tengan siempre en cuenta los efectos que sus acciones ocasionan sobre otros agentes. De ahí la existencia **efectos externos o externalidades**. En presencia de los mismos se hace necesaria la intervención pública.

En el caso más común de externalidad negativa como es la contaminación ambiental, se podría regular la actividad que provoca dicha contaminación adoptando medidas como la prohibición total de las actividades contaminantes, el establecimiento de umbrales máximos de contaminación, la fijación de impuestos por unidad de residuo emitido o el establecimiento de licencias de contaminación.

A este respecto hay que decir que los economistas ambientales argumentaron que los impuestos ambientales no imponían distorsiones en la economía. Más aún, los *impuestos pigouvianos* se crearon en primera instancia para corregir una distorsión en la economía. Al crear *impuestos ambientales* se internalizan las externalidades y es posible, por consiguiente, alcanzar un óptimo de Pareto. Además, los impuestos ambientales generan ingresos adicionales que pueden ser utilizados para eliminar o reducir otros impuestos que distorsionan la economía. Esto es lo que los economistas denominan el **doble dividendo**.

Sin embargo, investigaciones recientes han demostrado que adoptar impuestos ambientales en una economía ya distorsionada genera aún más

distorsiones. Dicho argumento no necesariamente descarta de plano el uso de impuestos para controlar la contaminación, pero, es necesario, antes de adoptar un impuesto ambiental, conocer el contexto en el cual se va a regular.

El regulador debe entonces considerar las condiciones iniciales antes de decidir si se puede establecer un impuesto ambiental. Por un lado, si hay regulación ambiental de control, el efecto del impuesto no es necesariamente catastrófico. Las regulaciones de mando y control ya han distorsionado la economía puesto que restringen la producción e incrementan sus costes. De otro lado, si no hay una regulación ambiental, es necesario comparar los costes y beneficios relevantes que se generan como consecuencia del impuesto. Las otras regulaciones ambientales también generan distorsiones entonces es necesario escoger el instrumento que menos distorsiones genera.

¿Puede el sector privado resolver el problema de las externalidades sin la ayuda del gobierno? En un influyente artículo de 1960, el economista y Premio Nobel Ronald Coase puso de manifiesto que, en un mundo ideal, el sector privado podría, en efecto, resolver todas las externalidades. Según el teorema de Coase, toda economía en la que los costes de alcanzar un acuerdo sean suficientemente bajos, puede alcanzar siempre una asignación eficiente, incluso aunque existan externalidades. Los costes de negociación del acuerdo se denominan costes de transacción.

B. Información imperfecta

Para analizar las implicaciones de la existencia de información imperfecta, es procedente ver la separación entre la propiedad y el control. Aunque los propietarios controlen indirectamente el destino de la empresa, en la medida en que pueden escoger o sustituir a los gestores, surge aquí el problema de la **divergencia entre objetivos de accionistas y gestores**.

Con frecuencia, en la actividad y teoría económica se han desarrollado distintos modelos para explicar y predecir el comportamiento de los individuos, intentando paliar los efectos indeseados de la información asimétrica, ya que tiene gran repercusión en los ámbitos en que se toman las decisiones con riesgo y en las que interviene de alguna forma la incertidumbre sobre las acciones que asume. Dentro de esos modelos de comportamiento económico hay que destacar **el riesgo moral (moral hazard) y la selección adversa**.

Todas las situaciones de asimetría de información, en la que uno de los agentes no conoce la acción del otro, son objeto de la denominada: **Teoría del Principal y del Agente**.

Por lo que respecta a la redistribución frecuentemente la regulación supone un esfuerzo por redistribuir recursos a ciertos grupos. El objetivo de la regulación, en este caso, no es resolver un problema de acción colectiva, sino transferir, a expensas de los empleadores y de los vendedores, recursos a los trabajadores y a los compradores. Ejemplo: desde el punto de vista geográfico, la uniformidad de tarifas (autobuses, tren, teléfono, electricidad, etc) genera precios que no reflejan los costes, sino que responden a razones de equidad: consumidores en zonas más pobladas subsidian a los que viven en zonas menos densas.

Ahora bien, las razones para la regulación redistributiva son muy discutidas. En general, las estrategias redistributivas son medios menos eficaces para la distribución de la riqueza directa de recursos. Una de las paradojas del estado regulador es que los esfuerzos por redistribuir recursos suelen perjudicar a los menos favorecidos o, en cualquier caso, suelen tener distintos efectos no deseados o perversos. El mercado tiene mucha capacidad para superar los esfuerzos para transferir recursos mediante la regulación. En este sentido hay que decir que la opinión pública suele creer que la regulación simple produce una redistribución desde una clase hacia otra, pero, a la luz de la flexibilidad del mercado para generar ajustes *ex ante* a los controles regulatorios, los efectos redistributivos de la regulación son complejos y, en ocasiones, contrarios a los objetivos propuestos.

4. La regulación en la práctica

Un rasgo destacado y distintivo de las políticas económicas puestas en práctica en la década de los ochenta, ha sido el énfasis en la reducción de la intervención del Estado sobre el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, independientemente del sistema político, partido gobernante y grado de desarrollo.

Esto ha llevado a transformaciones de antiguos monopolios naturales, junto con otros fallos de mercado, que han llevado a la aplicación de numerosos instrumentos regulatorios y en ámbitos muy diversos.

4.1. Sectores energéticos

Antes de la crisis del petróleo del año 73, todas las empresas de energía buscaban un tamaño suficiente para abordar sus proyectos de inversión en las mejores condiciones posibles. Muchas de las empresas gasistas, eléctricas y petroleras de esta época eran de propiedad pública y casi todas configuraban unos sectores energéticos de ámbito nacional, con estructura monopolística u oligopolística. La

regulación de estos monopolios por entidades públicas (en Europa por los gobiernos y en EE.UU. por Comisiones Reguladoras) se llevaba a cabo mediante el control de las tarifas que debían ser autorizadas por el regulador de cada país. Para ello, la solución fue el establecimiento de la **regulación “cost-plus”**⁹, que consistía en fijar las tarifas asegurando la cobertura de todos los costes incurridos, incluyendo una tasa de retribución del capital comparable con la rentabilidad obtenida por otros sectores con un nivel de riesgo similar.

Posteriormente, las espectaculares reducciones en los tamaños óptimos de las centrales que supuso la introducción de la tecnología de generación de ciclo combinado (un doble ciclo, de gas natural y de vapor), junto con la reducción los costes de inversión y explotación han llevado a que tanto en Europa como en los EEUU se iniciaran procesos de liberalización de la actividad de producción en el sector eléctrico y gasista y de separación de las actividades de redes (que seguían manteniendo características propias de monopolios naturales).

En particular, a mediados de los 90, la Unión Europea hace suyo el objetivo de crear un mercado único de la energía y publica las primeras Directivas para la liberalización del sector eléctrico y gasista. Las Directivas europeas proponen la separación jurídica de actividades reguladas (redes) y actividades en competencia (generación y comercialización) y el libre acceso a las redes, pero no modifican la estructura del mercado. Las estructuras empresariales que provenían de los antiguos monopolios u oligopolios verticalmente integrados no se alteraron en un primer momento (salvo en el Reino Unido donde se realizó como paso previo a la privatización una reforma estructural que incluyó la separación en empresas de redes y generación). Es más, en estos últimos años se ha producido un avance significativo hacia estructuras de mercado más competitivas en algunos países (Reino Unido, Escandinavia y España, principalmente), mientras que la estructura del mercado de generación en otros países se mantiene menos competitiva (por ejemplo, Francia y Alemania).

Por otra parte, el fracaso de Enron, la crisis de California y la poca capacidad de la Comisión Europea para imponer sus objetivos a los gobiernos de los distintos Estados Miembros, han ralentizado los procesos de liberalización en la década de los 2000. Aunque el cambio en la tendencia de los precios de la energía desde principios de los 2000 no modifica la voluntad de avance de la Comisión Europea, se han incrementado las críticas a los procesos de liberalización y se han

9 Este tipo de regulación incentivaba muy poco la eficiencia de las empresas, pues todos sus costes se trasladaban directamente a las tarifas. Por otro lado, el regulador aseguraba la cobertura de todos los costes incurridos. En este entorno, *los costes de las decisiones de inversión erróneas del regulador eran pagados por los consumidores* en la forma de mayores tarifas (las empresas tenían asegurada la cobertura de todos sus costes). Además, el regulador tenía un fuerte *incentivo a sobre-invertir*.

propiciado comportamientos de empresas y gobiernos que reflejan una visión más intervencionista del mercado en algunos países de la Unión Europea (como por ejemplo, Alemania o Francia).

EL CASO ESPAÑOL:

El sector energético español tiene unas características muy definidas:

- a) **Fuerte consumo:** La demanda de energía primaria en España ha venido creciendo, en consonancia con lo que sucede a nivel mundial¹⁰, en los últimos años al 2,2 por ciento anual (2002-2007), debido, en gran medida, al desarrollo económico experimentado por nuestro país (3,52 por ciento de incremento del PIB en el mismo periodo). A largo plazo la tendencia se mantendrá, y prueba de ello es que la AIE (Asociación Internacional de la Energía) prevé que el mundo consumirá en 2030 cerca de un 45 por ciento más energía que en la actualidad. La seguridad de aprovisionamiento energético es un reto creciente, tal y como se ha visto recientemente con los problemas del gas en Europa.
- b) **Alta dependencia energética:** España es uno de los países con mayor dependencia energética (81 por ciento de la energía primaria es importada vs. 55 por ciento de media en la UE) y la concentración de orígenes de la energía es elevada (por ejemplo, en 2007, el 61 por ciento del gas natural procedió de Argelia y Nigeria). La importación de energía supone una seria carga sobre nuestra balanza comercial. Sólo en 2007, las transferencias de riqueza al exterior por importaciones de energía primaria han sido de 35 mil millones de euros.
- c) **Estructura del mercado:** Si bien en los últimos años ha habido mayor competencia en los mercados de aprovisionamiento a clientes industriales y plantas eléctricas y un incremento de la entrada de Gas Natural Licuado (España es líder de terminales de GNL en este momento), una progresiva disminución de la concentración en el mercado de generación de energía gracias a la entrada de centrales independientes de ciclos combinados y de una nueva generación de energías renovables, así como progresos en la liberalización del mercado minorista del gas (aunque por el momento la mayoría de los consumidores residenciales aún pagan tarifas reguladas y/o son

10 El aumento del consumo energético a nivel mundial ha mantenido una tendencia creciente (3,1 por ciento anual entre 2002 y 2007) impulsado por las economías emergentes.

aprovechados por el incumbente en cada región); hay que decir también que ha existido un lento progreso en la liberalización del mercado minorista de electricidad, debido a la presencia de grandes diferencias entre los precios mayoristas del mercado y las tarifas reguladas, un nivel bajo de competencia en algunos mercados (debido a la combinación de una regulación inadecuada y al grado de concentración de mercado); una aplicación distorsionada (y a veces errática) de la regulación y del control de fusiones en el sector (que en alguna ocasión ha creado obstáculos artificiales a su reestructuración corporativa).

- d) **Cambio Climático:** es una prioridad absoluta. La actividad del ser humano provoca actualmente la emisión de más de 26.000 millones de toneladas anuales de CO₂ a nivel mundial, de las cuales 440 millones de toneladas anuales corresponden a nuestro país. España debe actuar decididamente, ya que en estos momentos las emisiones siguen estando por encima de su compromiso para 2012.

Por todo esto podemos decir que la mejora de la eficiencia energética es una de las piezas clave para hacer frente a los retos del sector¹¹. A lo largo de los últimos diez años, España ha reducido su intensidad energética en menor medida que otros países europeos: la intensidad energética española se ha reducido un 6 por ciento, cuando la UE-15 ha alcanzado una mejora del 15 por ciento en este periodo. Si bien estas cifras requieren un análisis detallado por estar influenciadas por múltiples factores (estructura productiva, renta per cápita, temperatura, etc.), no cabe duda de que España podría realizar mayor esfuerzo en esta dimensión, especialmente por el potencial significativo de mejora en áreas tales como el transporte y el sector residencial.

El desarrollo de un mix energético diversificado, competitivo y sostenible constituye otra prioridad para nuestra economía. Debemos continuar la senda de liderazgo en renovables en la que estamos inmersos y apostar por un modelo de aprovisionamientos energéticos más flexible.

La interconexión energética de España con países de nuestro entorno es otro reto fundamental. España está llevando a cabo un esfuerzo importante para el desarrollo de la interconexión eléctrica con Portugal y Francia, y de gas con Argelia y Francia. El desarrollo de dichas interconexiones permitirá crear mercados regionales integrados, aumentando la competitividad y mejorando la seguridad de suministro.

11 Xavier Vives y Giulio Federico, con la colaboración de Natalia Fabra, (2008).

El avance en la liberalización energética constituye, además de una obligación derivada de nuestros compromisos con Europa, un factor significativo para la mejora de la competitividad y la eficiencia, al garantizar la transmisión de las señales de mercado a empresas y consumidores.

El impulso a la I+D+i en el ámbito energético es fundamental para conseguir los objetivos de seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad. La próxima revolución energética será, sin duda, la tecnológica, y España ha demostrado que es capaz de ponerse al frente del desarrollo tecnológico en el ámbito energético. Existen numerosas áreas de investigación en este ámbito con un alto impacto potencial (energía solar de segunda y tercera generación, biocombustibles de segunda generación, fuel cells, motores híbridos,...), en las que las compañías energéticas españolas ya están trabajando.

El sector energético español debe hacer compatibles los esfuerzos para superar estos retos a largo plazo con la gestión adecuada del contexto actual.

4.II. Telecomunicaciones

Los mercados de telecomunicaciones en Europa, desde su liberalización a finales de la década pasada, se han caracterizado por su desigual evolución en términos de concurrencia y condiciones de competencia, debido precisamente a las especiales características de este sector, que exigen importantes inversiones iniciales para crear las infraestructuras necesarias para prestar los servicios.

Precisamente para facilitar la entrada al mercado de los nuevos agentes, el regulador se dotó de ciertos mecanismos que eliminaban en gran medida las barreras de entrada al mercado: interconexión a la red del operador tradicional, preasignación de las líneas de acceso, el acceso indirecto al bucle o el alquiler del bucle desagregado, complementado con la imposición al operador dominante en el mercado del cumplimiento de principios tales como la transparencia, la no discriminación y la fijación de precios orientados a costes, de tal forma que los operadores entrantes contaran con las condiciones adecuadas para capturar cuota de mercado al operador histórico y alcanzar un tamaño suficiente que les ayudase a invertir en el despliegue de una red propia.

La realidad de los mercados de telecomunicaciones en Europa, y particularmente en España, muestra que la competencia no se ha desarrollado de forma uniforme en todo el territorio¹².

12 El hecho de que se haya liberalizado el sector de las telecomunicaciones español con posterioridad al proceso privatizador de Telefónica ha creado una situación de dominio del mercado por parte de dicha

Particularmente, en España, el sector presenta un contexto actual de incertidumbre y cambio tecnológico, con un aumento de la convergencia en la prestación de servicios que hasta ahora eran considerados no sustitutivos entre sí, la irrupción de nuevos agentes desde sectores afines a las telecomunicaciones, que compiten en la prestación de nuevos servicios, agudizado por la imperiosa necesidad de acometer, en general, un proceso de renovación tecnológica de las redes actuales, la toma de decisiones del regulador se complica, haciendo preciso un análisis más profundo de la realidad de los mercados.

El vigente marco regulador europeo de las comunicaciones asienta la intervención de las autoridades de regulación, aunque no sea de forma explícita, en tres actividades concretas:

- Una *defensa particular de los consumidores*, más allá de la defensa general que suponen las leyes generales de defensa del consumidor, en razón de la especial debilidad que padecen frente a los operadores de telecomunicaciones.
- La *superación de los abusos que podrían llevar a cabo el operador u operadores que dispongan de una posición económica preeminente en los mercados* y que no puede ser superada con la mera aplicación de las normas de defensa de la competencia, en razón de los fallos de dichos mercados, que conducen a la existencia de dichos operadores con poder de mercado.
- La *consecución de objetivos sociales y políticos* en este sector tan importante para la sociedad, por ejemplo el servicio universal o la cohesión territorial. Su consecución prevalece frente al objetivo de conseguir la competencia en el mercado, pero ha de llevarse a la práctica de forma proporcionada: los medios han de ser razonables y adecuados, distorsionando lo mínimo posible la competencia.

La regulación, por tanto, se traduce en una serie de obligaciones de hacer o prohibiciones que, en el primero de los casos, alcanza a todo el colectivo de operadores que actúan en los mercados. También el tercero puede ser llevado a la práctica de forma variada, en el sentido de que afecte a diversos operadores. No ocurre lo mismo con las obligaciones que se derivan de la segunda actividad

empresa, configurado un sector en el que es difícil el establecimiento de una competencia efectiva y real, por parte de las demás empresas que entraron con posterioridad. Esto provoca una situación de ineficiencia en el mercado, pues las empresas ofrecen un menor servicio a un precio más elevado al que se obtendría en una situación competitiva.

regulatoria que, en su mayor parte, afectan tan solo al operador u operadores que disfrutan de una posición equivalente a la de dominio; es lo que se viene en llamar **“regulación asimétrica”**.

El legislador español ha distribuido las competencias reguladoras de forma que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) es competente para la segunda de ellas: *la regulación asimétrica*. De acuerdo con lo establecido en el marco europeo regulador de las comunicaciones electrónicas, la autoridad nacional de regulación establecerá dichas obligaciones específicas, tras detallado análisis de los mercados y siguiendo un laborioso procedimiento que comienza justamente por la definición del mercado relevante¹³.

El objetivo principal de este tipo de actividad regulatoria es valorar si los consumidores de un servicio de telecomunicaciones están realmente protegidos por una competencia efectiva o no, es decir, protegidos frente a los probables abusos de algún operador con poder de dominio en ese mercado. Dicho de otra forma, hemos de valorar si es necesario imponer regulación *ex-ante*: obligaciones específicas, de hacer o de no hacer, a dichos operadores con poder significativo en el mercado.

En un análisis prospectivo de mercados en crecimiento, como es el caso, hay que valorar adecuadamente la posibilidad de entrada, rápida y efectiva, de nuevos agentes en cada una de las áreas en consideración. Así pues, la CMT tendrá que determinar para el caso español cuál es el valor adecuado de cada uno de estos parámetros, para lo cual, lo más aconsejable es llevar a cabo análisis de sensibilidad siempre que se disponga de los datos básicos necesarios.

La CMT está llevando a cabo los trabajos preparatorios para llevar a cabo un análisis semejante, adaptado a las condiciones del mercado español, en particular en la determinación de parámetros y fijación de criterios del modelo de segmentación. Es necesario superar las dificultades que se plantean en la recogida de datos, en particular en relación con la previsión de inversiones.

13 Para ayudar a las agencias nacionales de regulación (ANR) en esta labor, la Comisión Europea tiene encargada la labor de adoptar y publicar dos documentos orientativos: una recomendación, listando los mercados que ella piensa cumplen las condiciones (Artículo 15.1), y unas directrices sobre cómo analizar dichos mercados para determinar si hay o no algún operador con poder significativo de mercado (Artículo 15.2, realmente la CE considera otros aspectos como el de definición de mercado también en las directrices), inspirándose también en los principios del derecho de la competencia. La Comisión publicó su primera Recomendación en febrero de 2003 y la segunda en diciembre de 2007, y sus Directrices en julio de 2002. Debemos recordar que los Estados Miembros debían tener implantadas todas sus obligaciones derivadas del nuevo Marco (publicado en abril de 2002) en julio de 2003.

Tal y como establece el artículo 8 de la Directiva Marco, la regulación debe tener en consideración la diversidad competitiva de los distintos mercados si quiere ser consistente con los objetivos y principios emanados del marco europeo. Esto es, objetivos tales como la promoción y sostenimiento de la competencia en los mercados de telecomunicaciones, el mantenimiento de los incentivos a la inversión o el incremento de los beneficios al ciudadano difícilmente pueden ser alcanzados si el regulador no tiene en cuenta las condiciones de competencia particulares existentes en el territorio. Confiamos en que el resultado final sea el establecimiento de unas obligaciones reglamentarias adecuadas y proporcionadas, que permitan la inversión y la competencia.

En este sentido hay que destacar que el principio de diferenciación geográfica ha formado parte siempre de la política regulatoria en los EEUU, donde utilizan una metodología de análisis de mercados¹⁴ establecida conjuntamente por el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio en unas directrices para la valoración del impacto en la competencia.

La Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission, FCC*) ha definido mercados geográficos distintos para muchos servicios, y en varios casos ha impuesto obligaciones regulatorias diferentes en distintas zonas a los operadores que tenían poder de mercado en alguna de ellas.

4.III. Mercados Financieros

La intervención pública en el sistema financiero es tan antigua como el propio sistema financiero. Así, el padre del liberalismo económico y de la economía moderna, Adam Smith, en *“La Riqueza de las Naciones”*, ya reconocía la necesidad de regular la banca, y además lo hacía basándose en uno de los pilares de la regulación financiera actual, la necesidad de limitar el contagio de instituciones con problemas hacia instituciones sanas.

14 La definición de los mercados sigue las siguientes cinco fases:

- 1) Definición del mercado de producto.
- 2) Definición de los mercados geográficos.
- 3) Identificación de las empresas que participan en el mercado relevante.
- 4) Cálculo de las cuotas de mercado.
- 5) Concentración y cuotas de mercado.

El hecho de que no haya diferencias de precios en la oferta de una empresa no se considera prueba de que hay un mercado nacional. En cualquier caso, se identificarán en primer lugar los puntos de producción o venta de cada empresa, y se hará la “prueba del monopolista hipotético” para ver si el efecto de una subida de precios “pequeña pero significativa” en esa zona, y no en otras, ocasionaría o no una pérdida de cuota de mercado que haría que la subida de precios fuese o no rentable. Estos principios son aplicados habitualmente por el regulador de las telecomunicaciones, la Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission, FCC*).

La regulación del sector financiero tiene justificación en la asimetría informativa que afecta a los mercados financieros. Su presencia provoca distintas distorsiones que provocan decisiones ineficientes en los agentes económicos, como son los casos de selección adversa, problemas de desplazamiento de los buenos productos por los malos y de deterioro de la conducta (riesgo moral). Además, los inversores minoristas se enfrentan a costes de transacción elevados, no sólo por los problemas de información, sino por la dificultad de poder aunar sus intereses en una actuación colectiva. Estos costes de transacción dificultan y/o impiden, que se formulen acuerdos privados que solucionen esos fallos de mercado.

Desde la perspectiva regulatoria, destacan cuatro tendencias financieras:

1. **Crecimiento relativo del segmento no bancario:** En los países desarrollados se viene observando un claro crecimiento relativo de los activos no bancarios, especialmente de los fondos administrados por los inversores institucionales.

En naciones como Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, se observa un claro crecimiento relativo de los activos no bancarios –en especial, acciones– y de los inversores institucionales durante la década del noventa. Esta tendencia tiene como contrapartida una reducción de las inversiones bancarias (depósitos y disponibilidades), reflejando la creciente importancia relativa de las inversiones familiares en instrumentos del mercado de capitales respecto a las inversiones financieras bancarias.

2. **Similitud creciente entre productos financieros:** Los procesos de innovación y desregulación a nivel internacional han permitido que distintos intermediarios puedan ofrecer un variado abanico de productos financieros (modelo universal) en los países industriales.
3. **Expansión de los conglomerados financieros:** Un conglomerado financiero es un “grupo corporativo que ofrece un amplio rango de servicios financieros, típicamente incorporando al menos dos de los siguientes: bancos, valores y seguros”. El fenómeno de la conglomeración financiera tiene alcance internacional. Por ejemplo, a partir de la derogación de la Ley Glass-Steagall en 1999 se potenció el crecimiento de conglomerados en EEUU. Por su parte, en Europa, el fenómeno de conglomeración comenzó a afianzarse a mediados de los 80s.
4. **Mayor fragilidad del sistema financiero:** La liberalización financiera, la movilidad de capitales y la complejidad creciente del negocio han hecho más vulnerables a los sistemas financieros a nivel mundial.

Las tendencias descritas, pueden poner en serio peligro la capacidad de los reguladores financieros para alcanzar sus objetivos: preservar la estabilidad financiera, promover la transparencia y el tratamiento justo a los consumidores de servicios financieros, y alentar la eficiencia de la intermediación financiera

En este sentido, la similitud entre productos financieros y la expansión de los conglomerados financieros aparecen como las tendencias arriesgadas desde la óptica del regulador.

En particular, la creciente indistinguibilidad de productos financieros ha creado la necesidad de evitar **arbitrajes regulatorios** (transferencia de ciertas actividades financieras a los sectores que gozan de un menor control por parte del esquema regulatorio vigente) y **solapamientos regulatorios** (distintos reguladores sobre el mismo producto o intermediario) por los siguientes motivos:

- **Efecto fiscal:** Es preciso evitar la elusión impositiva a través de arbitrajes por parte de inversores e intermediarios financieros.
- **Neutralidad competitiva:** Es arbitrario favorecer a algunos productos a expensas de otros, cuando éstos son similares, especialmente si se desea tener un sistema financiero equilibrado.
- **Menor efectividad de la regulación y supervisión:**
 - La posibilidad de ofrecer el mismo o similar producto a través de un vehículo menos controlado diluye la capacidad de regulación de la actividad financiera.
 - Si el regulado opera en varios negocios, el regulador especializado:
 - a) no sabrá cuál es su principal objetivo,
 - b) podrá deslindar su responsabilidad ante una crisis, o
 - c) se verá desbordado por la complejidad del negocio.
- **Costos indirectos de la regulación:** La existencia de múltiples reguladores sobre el mismo intermediario encarece el proceso de intermediación.

En cuanto a los conglomerados financieros, éstos pueden generar beneficios privados y sociales que deberían alentarse y que están asociados a: ventajas informativas, economías de alcance y escala y mayor diversificación y menor riesgo.

Sin embargo, más allá de las ventajas asociadas a la expansión de los conglomerados financieros, existen riesgos en su existencia. Entre otros podemos mencionar, posibles casos de conflictos de interés, falta de transparencia, arbitrajes, riesgo sistémico, contagio y riesgo moral.

Más allá de la diversidad observada, se percibe un enfoque cada vez más integrado de los servicios financieros, con una creciente tendencia a la consolidación parcial o total de los entes reguladores. De hecho, y después de la crisis financiera a nivel mundial que hemos sufrido, es la coordinación entre los reguladores de los diferentes jugadores del sistema financiero el objetivo común de todos los países.

Así, en el nuevo modelo de supervisión europeo propuesto se contempla la creación de un Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos (CERS), el cual será el encargado de vigilar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y de emitir alertas y recomendaciones en caso de detectar riesgos. El CERS sólo advierte, pero la decisión de las medidas a implementar seguirá en manos de los supervisores nacionales quienes deberán comunicar las medidas adoptadas y, en caso de decidir no hacerlo, deberán dar explicaciones.

Además, la propuesta de la CE considera también la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF), formado por tres nuevas autoridades para los sectores de banca, bolsa y seguros, que tendrán nuevas competencias, una propuesta interesante por el hecho de generar un ámbito concreto en donde los reguladores puedan considerar los riesgos particulares de cada componente del sistema financiero y la transferencia de riesgos entre los mismos.

La propuesta de reforma del sistema financiero realizado por la CE apunta a adaptarse a la creciente internacionalización del sector y a mejorar la respuesta ante hipotéticas crisis. Es una respuesta a las fallas en la supervisión que permitieron que la crisis siguiera su curso.

Asimismo, EEUU propone para la reforma del sistema financiero, la creación de un organismo supervisor nacional de bancos para evitar que las firmas financieras escapen del control del Gobierno. Además, defiende la existencia de una agencia explícita de protección del consumidor financiero que limitará que las entidades se sobrepasen imponiendo cargas excesivas sobre sus clientes. La decisión de obligar a las entidades bancarias a mantener un mayor volumen de reservas, y aumentar la vigilancia del mercado de derivados (el ámbito en donde se desarrolló el núcleo de la crisis) son otros dos elementos que limitarán el riesgo sistémico.

En líneas generales, las propuestas regulatorias de la UE y de los EEUU apuntan a evitar el arbitraje regulatorio que le permitió al sistema financiero generar posiciones de altísimo riesgo sin ser advertidos por ello, al tiempo que se promete una supervisión más estricta que limitará el margen de acción de las entidades financieras, todo ello con el compromiso por el momento implícito, de coordinación internacional en la supervisión del sistema financiero para advertir posibles transferencias de riesgos. A toda esta nueva estructura regulatoria hay que

agregarle el nuevo rol del Fondo Monetario Internacional (IMF), de velar por la estabilidad financiera internacional, para lo cual estará facultado para advertir a los países sobre situaciones de riesgos excesivos.

Si pensamos en el caso español, también podemos extraer lecciones de la actual crisis. En concreto, dos decisiones en las que el Banco de España se apartó del consenso internacional vigente han sido la clave para mantener a salvo, de momento, a las instituciones españolas:

- (1) la instauración de una provisión dinámica y
- (2) a la prohibición de mantener vehículos estructurados, conocidos como SIVs, fuera de los balances bancarios.

Dados los recursos empleados en garantizar la convergencia de la regulación y práctica supervisora, tanto en el Comité Europeo de Supervisores Bancarios como el Comité de Basilea, este hecho no sólo produce satisfacción, sino también perplejidad: después del esfuerzo personal dedicado a la convergencia supervisora internacional, con varias presidencias de grupos internacionales dedicados a ella, lo más acertado que se ha hecho el regulador es justo lo que se alejaba de ese consenso internacional.

La reflexión que cabe hacer es que, quizás, el equilibrio competitivo no es un valor absoluto, sino que debe ser interpretado desde una perspectiva de largo plazo, y en función de las peculiaridades existentes en cada país. La convergencia supervisora y regulatoria es necesaria para poder afrontar los desafíos que plantea un sistema financiero crecientemente integrado y globalizado. Pero, quizás, ésta no debe interpretarse de manera absoluta, y un cierto grado de autonomía y dureza diferencial es conveniente, e incluso recomendable.

Por último, la bien conocida **provisión anticíclica o dinámica** llevada en España es un ejemplo de regulación macroprudencial, que no sólo intenta condicionar el comportamiento de las entidades de depósito, sino también alcanzar, para el sistema financiero en su conjunto, un comportamiento más estable y estabilizador a lo largo del ciclo económico. Esperemos que cunda el ejemplo, y que en los próximos años veamos un mayor peso de las consideraciones macroprudenciales en las regulaciones financieras de los distintos países. La discusión actual sobre la inclusión en el Pilar II del acuerdo de capitales mínimos de Basilea, o Basilea II, de elementos contracíclicos, es un primer paso en la dirección adecuada.

5. Efectos económicos y costes de la regulación

La evidencia analítica sugiere que la regulación puede ser tanto una herramienta que contribuya a incrementar el bienestar general, como también

puede generar costes económicos y sociales de importancia. Asimismo, cada vez en mayor medida se considera que regulación de alta calidad es aquella que produce los resultados esperados de una manera efectiva en términos de coste, con el equilibrio adecuado entre efectividad y eficiencia y teniendo en consideración los efectos sobre la innovación, la competitividad y el comercio.

De hecho la experiencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sugiere que una política regulatoria efectiva descansa sobre tres componentes que se refuerzan mutuamente: su respaldo al máximo nivel de gobierno, la inclusión explícita de estándares de calidad regulatoria y el fortalecimiento de las capacidades de gestión del proceso regulatorio en el tiempo. Adicionalmente, la OCDE sostiene que también debe prestársele atención a la coherencia de las políticas, a la coordinación de las mismas y los procesos regulatorios, a la apreciación *ex-ante* de las medidas regulatorias, la política de competencia y el grado de apertura del mercado, el análisis de riesgos y la adecuada implementación.

Por lo tanto, para producir regulación de buena calidad, hay que abordar los procesos y aplicar indicadores que permitan evaluar sistemáticamente los resultados alcanzados por la regulación y asegurar una implementación efectiva. De tal manera, el concepto de calidad regulatoria es multidimensional, comprendiendo el diseño del proceso regulatorio, las actividades y los resultados de la regulación. Para abarcar tales dimensiones, se cuenta entre los principales instrumentos disponibles con el *análisis de impacto regulatorio (AIR)*, los procedimientos de consulta y la capacitación permanente tendente a la formación de cuadros técnicos en los entes de regulación.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es un proceso sistemático de identificación de problemas a abordar y de objetivos a perseguir que se ha difundido con rapidez entre los miembros de la OCDE. AIR identifica las principales opciones para alcanzar el objetivo y analiza sus potenciales impactos. Existen diversas técnicas que AIR puede utilizar, tales como *análisis coste-beneficio*, *análisis de efectividad (cost effectiveness¹⁵)* y *el impacto sobre las empresas¹⁶*. Mediante su ejecución, el ente regulador debe demostrar que los beneficios esperados por la regulación que se propicia superan los costos esperados, es decir, que la misma produce un beneficio neto para la sociedad en su conjunto.

15 Este tipo de análisis pone en relación los costes de las medidas a implantar con los beneficios esperados para, a partir de ahí, generar un indicador (el valor actual neto o la tasa interna de rentabilidad) que informa sobre la rentabilidad social de las medidas analizadas:

$$VAN = R_0 + \frac{R_1}{(1+i)} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n} = \sum_{t=0}^n R_t (1+i)^{-t}$$

16 Para ver con más detenimiento este tipo de técnicas ver Johansson, 1993 o Rus, 2001.

La mayor dificultad para utilizar este tipo de análisis se centra en la cuantificación monetaria de los beneficios. Es decir, en conocer cuál es la ganancia social, en términos monetarios, de pasar del escenario base al escenario alternativo. Desde los estudios empíricos se ha tratado de solucionar esta dificultad proponiendo dos planteamientos diferenciados en función de si se contempla el problema *ex-post* o *ex-ante* a un evento dado.

Por otro lado, ya los mecanismos de consulta permiten conocer la visión y opiniones de expertos, de aquellos que serán afectados por la regulación y de otras partes interesadas. De hecho, AIR normalmente incluye la utilización de mecanismos de consulta que contribuyan a evaluar la necesidad de la regulación y los costos y beneficios probables de diferentes alternativas a la medida propuesta.

6. Los fallos de la regulación

Existen situaciones en las que las actuaciones gubernamentales no cumplen el objetivo con el que propuso su intervención, obteniéndose situaciones alejadas de una mejora de eficiencia. Entre las limitaciones de regulación más importantes podemos destacar:

- **El problema de la “inconsistencia dinámica”** surge debido al conflicto que enfrentan las autoridades -regulador- para la operacionalización de políticas óptimas en diferentes períodos de tiempo, la actitud del público ante esta disyuntiva y la forma en que la relación entre la autoridad y el público en estas circunstancias puede llevar a un equilibrio no óptimo (Galván y Schwartz, 2002). Es decir, que las decisiones del sector público a través del tiempo pueden ser inconsistentes, además supone una interacción estratégica entre reguladores y firmas que puede influir en las decisiones de éstas, en lo que se refiere:
 - l) **A inversiones:** las firmas reguladas tienen dudas sobre el nivel de tarifas que el regulador aprobará en el futuro, con lo cual si estas no creen factible que el regulador mantenga un nivel de precios suficiente para cubrir sus activos fijos, invertirán por debajo del nivel socialmente óptimo, llevando a situaciones de sub-inversión). Por tanto, los compromisos que adopte el regulador tienen que ser creíbles y sostenibles en el tiempo para que de esta manera las firmas invierten a niveles óptimos (Guasch y Spiller, 1999).

- 2) Efecto trinquete: que surge dado que el regulador utiliza la información sobre costos suministrada por la firma y se refiere a los incentivos no buscados pero creados por los mecanismos de regulación que utilizan los costes declarados por las empresas a que estas declaren información sesgada (Lasheras, 1999).

- **Teoría de la Captura del Regulador¹⁷:** Otro problema generado por los fallos de la regulación es la captura de los reguladores por parte de los grupos de presión, en otras palabras, las decisiones del sector público pueden favorecer a los grupos más influyentes en el proceso regulatorio. Este enfoque positivo de la regulación se ve como un proceso de compensaciones entre las partes que intervienen en la actividad económica que será regulada, donde la decisión final del regulador, más que estar basada en la maximización de una función de bienestar social, tendrá como objetivo maximizar un cierto beneficio político que va a favor de sus intereses individuales. El principal objetivo de esta visión de la actividad reguladora es explicar quién recibirá los beneficios o cargas de la regulación, qué forma tomará la regulación y los efectos de la misma sobre la asignación de recursos, asumiendo que la regulación es conseguida por la industria y diseñada básicamente para su beneficio. Es decir, las empresas a través de intensas actividades de lobbying y/o soborno “capturan” a los reguladores (gubernamentales o no) a su favor.

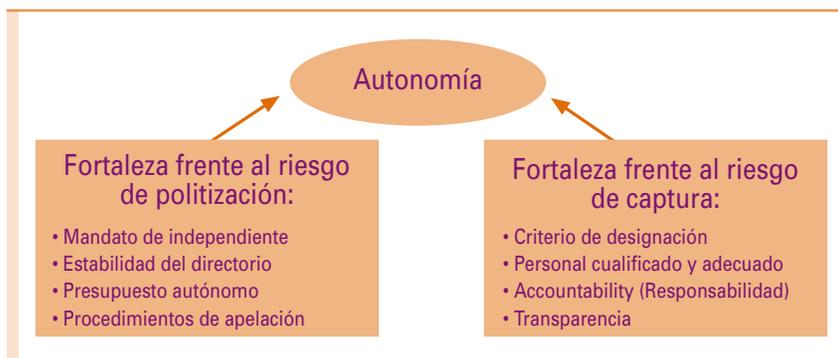
A favor, podemos ver la experiencia en el sector de los transportes, en particular, el de la aviación civil tanto en EEUU como en Europa. Todos reconocen que el proceso de liberalización del mercado americano llevó importantes mejoras de eficiencia, y muchos atribuyen la lentitud del proceso de liberalización europeo a las fuertes presiones ejercidas por las compañías aéreas para mantener su statu quo.

En este sentido, es fundamental lograr un organismo regulador autónomo. La autonomía de un organismo regulador puede plantearse según se expresa en el gráfico I, compuesta por dos fortalezas:

17 Desarrollada por Stigler (1971) defiende que el regulador puede no ser benevolente y responder a intereses particulares. Las teorías de la captura y de los grupos de interés han significado, en los últimos años, un aporte sustantivo a la economía de la regulación. Autores como Stigler, Posner, Peltzman, Becker y McChesney actualizaron y renovaron la teoría de la regulación, mediante el estudio de la actividad regulatoria y las capacidades de los reguladores.

GRÁFICO 1: FACTORES QUE AFECTAN LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES

Fuente: Elaboración propia.



Para ello, las dos fortalezas necesarias para afrontar los riesgos de politización y de captura necesitan un marco normativo apropiado, que reglamente debidamente, mediante un mandato expreso, la actuación independiente de los organismos reguladores, su constitución, los recursos humanos y presupuestales. Asimismo, es necesario un debido proceso de las regulaciones, reglas de difusión y transparencia adecuadas, acompañado de un sistema de rendición de cuentas adecuado.

7. Conclusiones

Este trabajo sugiere que existen, en principio, poderosos argumentos a favor de la regulación social y económica. A este respecto, el bien comprendido fenómeno de los fallos de mercado se complementa con un amplio conjunto de defectos de la propia ordenación del mercado. De modo que, con la regulación no sólo se intenta prevenir abusos del poder de mercado sino que también se puede fomentar la estabilidad económica, incentivar el desarrollo de ciertas industrias y asegurar la provisión de determinados bienes y servicios de interés social, así como hacer respetar los problemas medioambientales.

Ahora bien, también hemos visto cómo no todos los fallos de mercado se pueden resolver mediante la regulación y que existen casos en que la negociación entre afectados es más eficaz (Coase, 1960), aunque también sabemos que las soluciones cooperativas a los fallos de mercado no son siempre superiores a las competitivas (Rubinstein, 1982).

Si existiera una disciplina efectiva de mercado nadie defendería la ampliación de la regulación, pero los fallos de mercado describen precisamente situaciones en que la autorregulación deja de funcionar. Por tanto, la discusión entre las ventajas e inconvenientes frente a la autorregulación sólo puede plantearse cuando la disciplina de mercado falla.

La regulación no siempre es la solución, pero la autorregulación sin disciplina de mercado no lo es en ningún caso. Así, cuando la estructura de mercado no permita la competencia, la calidad subóptima y la información sea asimétrica, la solución es la aplicación de normas regulatorias que sean eficientes y no generen fallos de Estado.

Por tanto, la optimalidad de la regulación es que cuando ésta sea necesaria el Estado genere marcos reguladores flexibles que sean implementados por instituciones públicas especializadas e independientes que puedan garantizar su cumplimiento a costes razonables y los apliquen con competencia técnica y exquisito respeto al principio de igual trato de los regulados (Segura, 2004).

Referencias bibliográficas

- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I (2004): “Economía Pública I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, y Aspectos Macroeconómicos”, Ariel Economía, Barcelona.
- BALDWIN, R. y M. CAVE (1999): “Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice”. Oxford: Oxford University Press.
- BLANK, L, D. KASERMAN y MAYO, J. (1998): “Dominant Firm Pricing with Competitive Entry and Regulation: The Case of IntraLATA Toll”, *Journal of Regulatory Economics*, 14, págs. 35-54.
- BRAEUTIGAM, R. y PANZAR, J. (1989): “Diversification Incentives Under Price-Based and Cost-Based Regulation”, *Rand Journal of Economics*, 20, págs. 373-391.
- GALVÁN, S y SCHWARTZ, M. (2002): “Teoría Económica y Credibilidad en la Política Monetaria”. *Gaceta de Economía*, año 7, Número especial.
- GUASCH, J y SPILLER, P. (1999): “Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story”. World Bank, Washington D.C.
- JOHANSSON, P. (1993): *Cost-Benefit Analysis of Environmental Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- LASHERAS, M. (1999): “La regulación económica de los servicios públicos”. Editorial Ariel S.A, Barcelona.
- MITNICK, B.M. (1989): “La Economía Política de la Regulación”, Fondo de Cultura Económica, S.A. México.
- RAMSEY, F. P. (1927): “A contribution to the theory of taxation”. *The Economic Journal*, 37, págs 47-61.
- RESENDE, M. (2000), “Regulatory Regimes and Efficiency in US Local Telephony”, *Oxford Economic Papers*; 52: págs. 447-470.
- RUBINSTEIN, A. (1982): “Executive Compensation”, en Ashenfelter, O. y Card, D.(eds.), *Handbook of Labour Economics*, 3. North-Holland, Amsterdam.
- RUS, G. de (2001) *Análisis Coste-Beneficio*. Ariel, Barcelona.
- SCHLEIFER, A.: (1985), “A Theory of Yardstick Competition”, *RAND Journal of Economics*, 16 (3), págs. 614-641.
- SEGURA, J. (2004): “Competencia, disciplina de Mercado y regulación en presencia de conflictos de interés en las empresas”, *Hacienda Pública Española* 169 (2/2004), págs. 135-170. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SHARKEY, W.W.: (1982), “The Theory of Natural Monopoly”, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- STIGLER, G. (1971): “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, 2 (1), págs. 3-21.
- SORIA, B. (2008): “La Diferenciación geográfica de la Regulación en Europa y los EEUU”, *Regulatory and Economic Policy in Telecommunications*, n.I., págs. 32-40.

- TARDIFF, T. y TAYLOR, W. (1993): "Telephone Company performance under alternative forms of regulation in the US", National Economic Research Associates.
- VIVES, X. y FEDERICO, G. (2008): "Competition and Regulation in the Spanish Gas and Electricity Markets", Reports of the Public-Private Sector Research Center, IESE Business School.
- WATERSON, M. (1987): "Recent Developments in the Theory on Natural Monopoly", Journal of Economic Surveys, vol. I, nº I.

EL SECTOR PÚBLICO Y EL MERCADO DE TRABAJO

Miguel González Moreno
Universidad de Granada

● RESUMEN

Palabras clave:

mercado de trabajo, sector público, empleo, relación laboral, asalariados públicos.

Códigos JEL

J21, J08, J18, H00

En consonancia con lo ocurrido en la última década en el conjunto del mercado de trabajo español, y con anterioridad a la actual recesión, el sector público ha desempeñado un considerable protagonismo en la creación de empleo. Este proceso ha traído consigo cambios estructurales relevantes en la caracterización de los asalariados públicos atendiendo al tipo de administración (central, autonómica y local), el sexo, la edad, la relación laboral y la localización territorial.

1. Introducción

Las relaciones y la presencia del sector público con y en el mercado de trabajo pueden contemplarse desde diferentes ángulos. En todo caso, constituyen una derivada de las conocidas funciones que le han sido asignadas por la política económica de orientación keynesiana: asignación, distribución, regulación y estabilización. Como es fácilmente comprensible, es imposible en el espacio reservado a un artículo abarcar todos los frentes en los que el sector público incide en el mercado laboral. El espectro analítico comprendería desde las políticas específicamente dirigidas al mercado de trabajo, hasta las actuaciones en los ámbitos macro y microeconómico que de forma directa o colateral influyen en el comportamiento de los agentes que se desenvuelven en el mundo laboral.

Precisamente nuestro objetivo es centrarnos en el papel que desempeña el sector público como empleador, es decir, en el empleo público. Esta variable es relevante no sólo por su mayor o menor cuantía, que también, sino sobre todo porque su evolución cíclica y su composición estructural es un reflejo de la filosofía económica imperante (mercado vs sector público), de las orientaciones y la composición del gasto público (estado asistencial), del organigrama administrativo del país (centralización vs descentralización), de fenómenos sociológicos (urbanización, incorporación femenina al mundo laboral), y de procesos estructurales a nivel tecnológico y empresarial (externalización de servicios). De manera tal que el volumen y las características del empleo público estarán en consonancia con la interacción de los múltiples factores citados que, en última instancia, determinarán su cuantía, su articulación entre los distintos niveles administrativos, su distribución territorial, su tipología contractual, su especialización productiva y su composición por sexo y edad.

La heterogeneidad y discrepancias de y entre las fuentes estadísticas, la cuestionable calidad de la información y la disparidad temporal de los datos disponibles, son trabas que impiden tratar en toda su amplitud y complejidad las cuestiones esbozadas. Por ello, teniendo en cuenta todas las limitaciones expuestas, nuestra aportación debe considerarse única y exclusivamente una primera aproximación al tema objeto de estudio. A tal fin, la secuencia temática del artículo será la siguiente. Después de estos comentarios preliminares, analizaremos el perfil cíclico y la estructura del empleo público de la economía española; estableciendo, para distintos marcos temporales y con arreglo a la información suministrada

por la Organización Mundial del Trabajo (OIT), una comparación a nivel internacional, con el fin de detectar similitudes y diferencias. A continuación, con base en la Encuesta de Población Activa (EPA) y para el período 2001-2008, procederemos a una caracterización del empleo público español atendiendo a diversas consideraciones: tipo de contrato o relación laboral, sexo, edad y segmento administrativo (central, regional y local). Seguidamente, con base en el Boletín del personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero 2009), ofreceremos un esbozo de la incidencia territorial del empleo público en nuestro país desde dos puntos de vista: regional y provincial. Finalizaremos con una recopilación de las conclusiones más relevantes que se desprenden del análisis realizado.

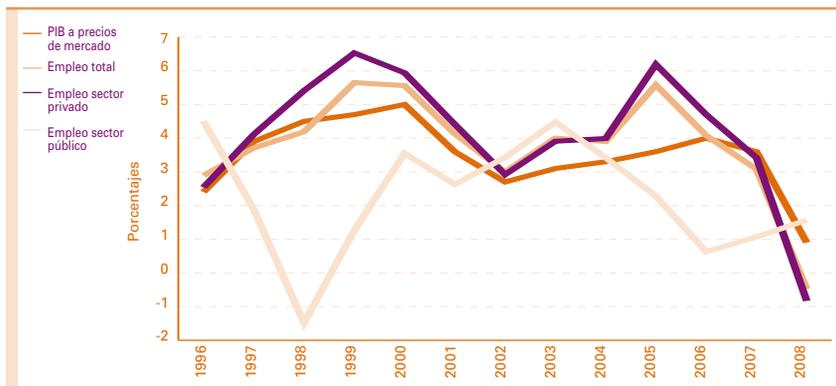
2. Perfil cíclico y configuración estructural del empleo público en España: una comparación internacional

Entre 1996 y 2008, como es lógico, el empleo ha seguido la estela marcada por el ritmo de actividad económica, si bien las bajas tasas de productividad características de nuestra economía han determinado que los incrementos del empleo sean superiores a los experimentados por el PIB. Durante el período de referencia, que salvo la leve y breve inflexión de 2001-2002 puede ser catalogado como expansivo, tanto el empleo en general como el generado por el sector privado en particular han seguido una línea claramente ascendente: el primero se ha incrementado a una tasa media anual del 3,79 por 100 y la correspondiente al segundo ha sido del 4,09 por 100, en tanto que el PIB se ha expandido un 3,48 por 100 en media anual (cuadro 1). Era previsible este paralelismo entre las variables citadas, al tener en cuenta que el patrón de crecimiento de la economía española a lo largo de este paréntesis temporal ha descansado, como es conocido, en actividades productivas intensivas en la utilización de mano de obra y con bajos ratios de productividad.

Por su parte, el empleo público no ha registrado una sincronización tan perfecta con la actividad económica general, combinando fases procíclicas con otras anticíclicas. En conjunto, este tipo de empleo ha mostrado un menor dinamismo que el exhibido por el total y el privado, pues ha crecido anualmente como media un 2,24 por 100, tasa notablemente inferior a las de las anteriores categorías. El distinto papel expansivo o contractivo jugado por la actuación del sector público en materia de empleo se desprende de la observación del gráfico 1. Se aprecian contrastes cíclicos significativos.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA: 1996-2008
Tasa de variación

Fuente: Elaboración propia.



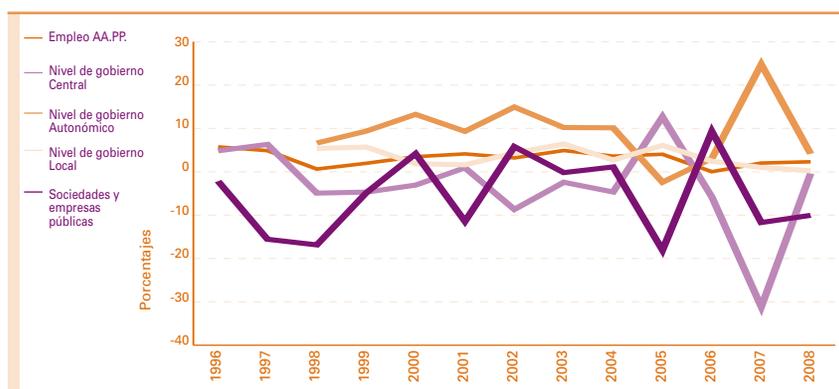
En primer lugar, entre 1996 y 1998 es notoria la desaceleración del empleo público, motivada fundamentalmente por una severa restricción del gasto en este capítulo de los presupuestos públicos, en aras al cumplimiento de los criterios fiscales de convergencia nominal requeridos para la construcción y pertenencia de y a la Eurozona. En segundo lugar, una vez integrados en el euro y alentado por la trayectoria expansiva de la economía española, el sector público modifica su conducta en lo que al empleo se refiere y toma una dirección claramente alcista, hasta el punto que sus tasas de crecimiento correspondientes a 2002 y 2003 superan a las del empleo total y a las del sector privado. En tercero, a partir de 2004 el sector público emprende el camino opuesto y siguiendo una pauta anticíclica, ralentiza su velocidad de crecimiento que en 2006 alcanza una modesta tasa de variación del 0,63 por 100, en contraposición con los registros referentes al empleo general (4,08 por 100) y al privado (4,70 por 100). En último lugar, aunque por ahora sólo tenemos pruebas indiciarias, al inicio de la actual recesión se ha producido un intercambio de papeles: la severa caída del ritmo de actividad se ha plasmado en una fuerte destrucción de empleo en el ámbito privado de la economía, de una cuantía difícil por no decir imposible de compensar con el sesgo expansivo perceptible en el empleo público. En este punto, los programas de estímulo económico apenas logran paliar los históricos descensos de la ocupación en aquellos sectores intensivos en la utilización del factor trabajo y que fueron los protagonistas de la etapa expansiva precedente.

Así pues, en el tiempo transcurrido entre 1996 y 2008, el empleo público ha alternado los intervalos pro y anticíclicos: en unos casos la política de ajuste presupuestario y en otros la orientación expansiva del gasto, bien de forma deliberada o bien como factor amortiguador frente a la recesión, han sido los determinantes últimos de la evolución seguida por el empleo público.

Pero si del análisis panorámico pasamos a una visión más detallada, advertimos que las diferentes categorías en que podemos subdividir el empleo público han tenido recorridos muy dispares (cuadro 1 y gráfico 2). Este empleo está integrado por un componente principal, las Administraciones Públicas (AA.PP.), y uno secundario, las Sociedades y Empresas Públicas. El patrón adoptado por el sector público en materia de empleo ha estado marcado por la actuación de las AA.PP., que han aumentado su empleo un 3,42 por 100 como media en cada uno de los años comprendidos entre 1996 y 2008. Por el contrario, y como resultado de una estrategia iniciada en la década de los 80, que se ha sustanciado en la práctica desaparición de las empresas públicas de propiedad estatal, la caída de la ocupación en este apartado queda patente al contemplar la tasa de variación media anual: - 5,41 por 100.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: 1996-2008.
Tasa de variación

Fuente: Elaboración propia.



Ahora bien, estas puntualizaciones son extensibles a los diferentes niveles administrativos en los que se articulan las AA.PP. Tal vez el empleo, mejor que cualesquiera otra variable, muestra en toda su dimensión el proceso de pérdida de peso económico del Estado Central, a favor de las CC.AA., sobre todo, y de las Entidades Locales en menor medida. Al compás marcado por el traspaso de competencias, el empleo ha registrado trayectorias muy diferentes. En consonancia con la relevancia económica adquirida durante el período considerado, el empleo ha crecido como media anual un 9,41 por 100 en el conjunto de las CC.AA.; siendo dichos registros muy elevados en algunos años: 2007 (24,8 por 100), 2002 (14,95 por 100) ó 2000 (13,26 por 100). En esta misma tónica, aunque con mucha menos intensidad, se ha desplegado la actuación de las Entidades Locales, cuyo empleo se ha incrementado cada año un 3,44 por 100 como media; sin duda, la asunción de una

Cuadro 1

Evolución del empleo en España (1996-2008), total, privado y público
(tasas de variación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. Media
1. EMPLEO TOTAL (2+3)	2,89	3,71	4,19	5,65	5,56	4,13	3,00	4,00	3,90	5,68	4,08	3,08	-0,48	3,79
2. EMPLEO SECTOR PRIVADO	2,54	4,11	5,41	6,53	5,94	4,41	2,92	3,91	3,99	6,19	4,70	3,42	-0,83	4,09
3. EMPLEO SECTOR PÚBLICO (4+5)	4,51	1,89	-1,49	1,27	3,55	2,63	3,43	4,48	3,42	2,28	0,63	1,07	1,57	2,24
4. EMPLEO AA.PP.	5,76	4,89	0,64	1,97	3,49	4,14	3,21	4,92	3,63	4,05	0,03	2,03	2,32	3,42
4.1. Nivel de gobierno: Central	4,85	6,33	-4,91	-4,68	-3,06	0,93	-8,67	-2,41	-4,65	12,69	-5,80	-31,15	-0,37	-3,14
4.2. Nivel de gobierno: Autonómico	6,64	9,39	6,64	9,39	13,26	9,34	14,95	10,22	10,16	-2,40	3,09	24,80	4,16	9,41
4.3. Nivel de gobierno: Local	5,41	5,72	5,41	5,72	1,87	1,62	4,37	6,42	2,72	6,10	2,45	1,01	0,25	3,44
5. SOCIEDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS	-2,15	-15,56	-16,86	-4,85	4,18	-11,43	5,81	-0,18	1,13	-18,06	9,31	-11,70	-10,04	-5,41

Fuente: OIT. Elaboración propia

amplia gama de servicios y la incidencia presupuestaria del fenómeno inmobiliario son factores que ayudan a explicar lo ocurrido en este ámbito administrativo. La cara opuesta a los dos casos anteriores, la encontramos al observar lo acontecido por el empleo adscrito al Estado Central. La drástica disminución de sus competencias a favor de otras instancias administrativas se ha traducido en un descenso ostensible de su empleo, que ha retrocedido como media a razón de un 3,14 por 100 cada año desde 1996 hasta 2008.

En definitiva, el comportamiento del empleo, más allá de oscilaciones coyunturales, nos revela procesos de gran calado que están modificando radicalmente la distribución de competencias económicas entre los diferentes estratos que configuran el organigrama administrativo del país; de forma que el centro de gravedad del empleo público, que antaño giraba alrededor de la Administración Central del Estado, se ha desplazado con toda claridad hacia las Comunidades Autónomas.

En este orden de ideas, los movimientos cíclicos apuntados hasta aquí tienen una primera derivada a tomar en consideración: los cambios en la estructura sectorial e institucional del empleo (cuadro 2). Las diferentes orientaciones seguidas desde el punto de vista coyuntural por las categorías en que se divide el empleo total han modificado el peso relativo que cada una de ellas tenía en el total de ocupados. La primera consecuencia ha sido la ganancia de peso específico del empleo privado (3,43 puntos porcentuales) en el conjunto de la ocupación del mercado de trabajo español, pasando de significar el 81,97 por 100 del total de personas empleadas en 1996 al 85,40 por 100 en el año 2008. El fuerte dinamismo asumido por el sector privado de la economía durante la fase expansiva explica en buena parte este avance. El incremento anterior, lógicamente, se corresponde con el descenso equivalente experimentado por el empleo público, motivado por el carácter predominantemente anticíclico que en esta materia ha mantenido el sector público español en su conjunto, lo que ha supuesto que de representar en el primer año considerado el 18,03 por 100 del total de personas empleadas, dicho porcentaje sea del 14,60 por 100 en el último año. Decimos en su conjunto, porque encontramos pocos puntos de concordancia entre las distintas administraciones. Más bien lo que percibimos es una transformación total del papel que cada agente de las AA.PP. representa dentro del empleo total de la economía española: en 2008 el empleo correspondiente al Estado Central sólo representa un tercio de lo que significaba en 1996; lo mismo ha ocurrido con el relativo a la esfera empresarial pública; en cambio el empleo autonómico incrementa su peso en 3,35 puntos, y el local permanece estable. Lo ocurrido muestra y demuestra cómo la coyuntura va conformando la estructura, de forma que el comportamiento cíclico del empleo va dibujando gradualmente una distribución sectorial y administrativa diferente con respecto al punto de partida.

Cuadro 2

Estructura del empleo en España (1996-2008): total, privado y público (porcentaje)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. EMPLEO TOTAL (2+3)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2. EMPLEO SECTOR PRIVADO	84,35	83,28	82,25	81,97	82,29	83,26	83,95	84,25	84,48	84,42	84,34	84,42	84,90
3. EMPLEO SECTOR PÚBLICO (4+5)	15,65	16,72	17,75	18,03	17,71	16,74	16,05	15,75	15,52	15,58	15,66	15,58	15,10
4. EMPLEO A.A.P.P.	12,62	13,39	14,96	15,38	15,55	15,02	14,50	14,22	14,22	14,25	14,37	14,34	14,13
4.1. Nivel de gobierno: Central	6,91	6,97	7,41	7,55	7,74	7,07	6,37	5,85	5,67	5,03	4,72	4,33	4,62
4.2. Nivel de gobierno: Autonómico	2,66	0,00	0,00	0,00	4,55	4,65	4,82	5,17	5,43	6,06	6,42	6,81	6,30
4.3. Nivel de gobierno: local	3,05	0,00	0,00	0,00	3,27	3,30	3,31	3,19	3,11	3,16	3,23	3,19	3,21
5. SOCIEDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS	3,03	3,33	2,78	2,65	2,16	1,72	1,55	1,53	1,30	1,34	1,28	1,25	0,97

Fuente: OIT. Elaboración propia

Llegados hasta aquí no disponemos de elementos de juicio para catalogar lo ocurrido en el caso español como normal o bien como una nota discordante. Es preciso, por tanto, ampliar nuestro ángulo de análisis y, en la medida en que los datos estadísticos disponibles lo permitan, cotejar la experiencia española con la de otros países occidentales. Esta panorámica internacional, aunque para diferentes períodos de tiempo, se ofrece en el cuadro 3. Teniendo en cuenta la disparidad temporal, impuesta por las fuentes estadísticas, es aconsejable fijar la atención más bien en las tendencias que los datos revelan. Primera, la coyuntura económica tan favorable hasta 2007 se ha traducido en todos y cada uno de los países considerados en un aumento del nivel de empleo entre el año de inicio y el de finalización de cada período; pero con una puntualización importante: el país donde en términos relativos más ha crecido el empleo total ha sido España, en el que dicho incremento ha sido del 51,79 por 100 entre 1997 y 2008. Segunda, el protagonismo en la creación de empleo lo ha asumido el sector privado, destacando en este caso otra vez nuestro país, al ser el que ha registrado un mayor aumento relativo: 57,52 por 100. Tercera, existe una considerable disparidad en cuanto a la función que en cada país ha desempeñado el sector público en lo que al empleo se refiere. Se perfilan dos grupos, aquel integrado por los países que han mostrado un elevado dinamismo (España, EE.UU., Holanda, Reino Unido y Francia), y otro formado por economías en las que el empleo público está en retroceso o en estancamiento (Alemania, Suecia e Italia). En esta cuestión el ejemplo más singular vuelve a ser el español, dado que registra la tasa de incremento relativo más alta: 25,18 por 100. Y cuarta, en la mayoría de los países contemplados retrocede el empleo a nivel central, en beneficio del resto de agentes públicos: estados, regiones y entidades locales. Sin embargo, se advierten dos peculiaridades: España es el país en el que la caída del empleo del Estado Central es mayor (45,13 por 100); y sólo hay un país donde el empleo público disminuye en todos los estratos administrativos: Alemania.

Cuadro 3

Evolución y estructura del empleo: una comparación internacional (miles de personas y porcentajes)

	ESPAÑA 97-08			ALEMANIA 96-07			HOLANDA 97-05			REINO UNIDO 96-06		
	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación
1. EMPLEO TOTAL (2+3)	6912	51,79		2270	6,05		343	5,63		2938	11,29	
2. EMPLEO SECTOR PRIVADO	6316,9	57,52	3,11	3562	11,68	4,31	139,5	3,07	-1,80	2357	11,36	0,05
3. EMPLEO SECTOR PÚBLICO (4+5)	595,1	25,18	-3,11	-1292	-18,48	-4,31	203,5	13,10	1,80	581	11,03	-0,05
4. EMPLEO AA.PP.	723,2	34,84	-1,74	-658	-13,95	-2,37	79,2	8,11	0,38	649	13,37	0,35
4.1. Nivel de gobierno: Central	-466,2	-45,13	-4,94	-204	-19,37	-0,67	54,2	19,85	0,60	441	20,81	0,70
4.2. Nivel de gobierno: Autonómico	993,8	163,75	3,35	-214	-9,01	-0,90	25	3,56	-0,23			
4.3. Nivel de gobierno: Local	195,7	44,90	-0,15	-240	-18,59	-0,80				208	7,61	-0,35
5. SOCIEDADES Y EMP. PÚBLICAS	-128,1	-44,54	-1,37	-634	-27,89	-1,94	124,3	21,55	1,43	-68	-16,35	-0,40
	SUJECIA 96-07			EE.UU. 96-08			FRANCIA 98-06			ITALIA 96-08		
	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación	Var. Absoluta	Var. Relativa	Variación
1. EMPLEO TOTAL (2+3)	553,1	17,34		17358	14,50		2567	12,48		2396,1	10,60	
2. EMPLEO SECTOR PRIVADO	542,8	28,09	5,55	14397	14,37	-0,09	2204	15,50	1,86	2419	12,75	1,63
3. EMPLEO SECTOR PÚBLICO (4+5)	10,3	0,82	-5,55	2961	15,15	0,09	363	5,71	-1,86	-22,9	-0,63	-1,63
4. EMPLEO AA.PP.	10,3	0,82	-5,55	2960	15,15	0,09	515	9,33	-0,75	-22,9	-0,63	-1,63
4.1. Nivel de gobierno: Central	-33,9	-12,99	-2,12	-113	-3,93	-0,39	-241	-6,88	-1,35	-52,3	-2,45	-1,11
4.2. Nivel de gobierno: Autonómico	29,9	3,87	-2,78	572	12,42	-0,07						
4.3. Nivel de gobierno: Local	14,3	6,42	-0,65	2501	20,74	0,55	162	8,64	0,54	29,4	1,96	-0,52
5. SOCIEDADES Y EMP. PÚBLICAS				-152	-18,14	-1,11						

Fuente: OIT. Elaboración propia.

Enmarcado en el contexto internacional, con las matizaciones estadísticas realizadas, el caso español es similar a lo ocurrido en otros países; si bien la diferencia radica en la distinta intensidad de los procesos apuntados: España es el país donde, siempre en términos relativos, más ha crecido el empleo total, el público y el privado; y en el que el descenso del empleo central es más acusado en beneficio de las instancias regionales y locales.

3. Características del empleo público español (1996-2008): relación laboral, sexo, edad y ámbito institucional

El empleo público, entre otras consideraciones, reúne unas señas de identidad que lo distinguen del de cualquier otra actividad o sector. Sus singularidades van desde el agente público que constituye el empleador, pasando por la relación laboral existente, así como por la distribución de las personas ocupadas según el sexo y la edad. Los contrastes con la actividad laboral en el ámbito privado son palpables: los empleados públicos pueden desarrollar sus tareas y poseen un nivel salarial según la administración en la que presten sus servicios; disfrutan de una seguridad contractual indefinida, que les aísla y protege de las contingencias cíclicas a las que están sometidos el resto del trabajadores; y son menos proclives a las discriminaciones por sexo o edad que pueden padecer otros colectivos en el mercado de trabajo, de ahí la fuerte presencia de la fuerza laboral femenina y de trabajadores de más de 45 años. En resumidas cuentas, desde distintas perspectivas, el empleo público constituye un punto y aparte en el contexto del mercado de trabajo español.

Los rasgos distintivos apuntados pueden corroborarse a través de la observación de los cuadros 4, 5, 6 y 7; donde se plasma la información ofrecida por la EPA para el período del que se disponen de datos anuales homogéneos: 2001-2008.

Aunque ya se ha comentado con anterioridad, si bien ahora con más detalle y consistencia estadística, la EPA corrobora el distinto papel asumido por las diferentes administraciones públicas en materia de empleo. Disponemos de mayores y mejores elementos de juicio para afinar el análisis. Las administraciones han interactuado en múltiples sentidos, siguiendo políticas convergentes en unos casos y divergentes en otros. Por un lado, entre 2001 y 2008, los asalariados públicos se han incrementado en 452.900 personas, lo que supone un 18,07 por 100 más de los existentes el inicio del período (cuadro 4). A esa variación positiva han contribuido el trasvase de efectivos y/o incremento del empleo hacia o en las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales. En el primer caso, la ocupación se ha elevado en 723.900

personas, es decir, un 82,56 por 100; y en el segundo, el ascenso representa el 25,59 por 100, el equivalente a 128.700 personas. La tendencia contraria se advierte en la Seguridad Social que, por traslación y/o disminución ve cómo desciende su empleo en 348.000 personas, esto es, un 88,44 por 100; en las empresas públicas con una pérdida de 54.000 empleos; y en menor medida en la Administración Central, cuyo empleo retrocede un 0,23 por 100 (1.200 personas). Sin duda, el aumento del empleo referido a las CC.AA. se ha nutrido de las transferencias recibidas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los últimos años. Este desigual reparto de las competencias administrativas ha trastocado la estructura institucional del empleo público (cuadro 5). Hasta el punto que a partir del año 2007, más del 50 por 100 de la ocupación pública se encuadra en las CC.AA.; y en el año 2008, los empleos autonómico y local representan el 75,45 por 100 del empleo público total. Estas ganancias a favor de estas administraciones han sido a costa de la merma de significación sufrida por la Seguridad Social (14,17 puntos), la Administración Central (3,23 puntos) y las empresas públicas (3,04 puntos). La importancia de estos hechos excede el terreno propiamente laboral, y evidencia la relevancia adquirida por las CC.AA. no sólo en el mantenimiento de un determinado volumen de empleo sino, muy especialmente, a la hora de desarrollar las políticas de empleo, sean éstas activas o pasivas.

Cuadro 4

Asalariados del sector público por tipo de administración (2001-2008)
(miles de personas)

	Total	Central	S. Social	CC.AA.	Local	Emp.Pca.	Otro tipo	No sabe
2001	2505,7	522,6	393,5	876,8	502,9	199,4	10,5	
2002	2591,6	520,1	316,6	1007,9	524,9	196,7	25,4	
2003	2707,7	511,2	305,3	1110,9	558,6	201,7	20	
2004	2800,4	486,2	292,3	1223,8	573,8	204,9	19,3	
2005	2864,2	512,3	365	1194,4	608,8	151	16,7	16
2006	2882,2	474,3	352,1	1231,3	623,7	172	11,1	17,7
2007	2913	511,9	57	1536,7	630	156,8	10	10,6
2008	2958,6	521,4	45,5	1600,7	631,6	145,4	8,4	5,7
Var. Absoluta	452,9	-1,2	-348	723,9	128,7	-54	-2,1	-10,3
Var. Relativa	18,07	-0,23	-88,44	82,56	25,59	-27,08	-20,00	-64,38

Fuente: EPA. Elaboración propia.

Cuadro 5

**Asalariados del sector público por tipo de administración (2001-2008)
(estructura porcentual)**

	Total	Central	S. Social	CC.AA.	Local	Emp.Pca.	Otro tipo	No sabe
2001	100	20,86	15,70	34,99	20,07	7,96	0,42	
2002	100	20,07	12,22	38,89	20,25	7,59	0,98	
2003	100	18,88	11,28	41,03	20,63	7,45	0,74	
2004	100	17,36	10,44	43,70	20,49	7,32	0,69	
2005	100	17,89	12,74	41,70	21,26	5,27	0,58	0,56
2006	100	16,46	12,22	42,72	21,64	5,97	0,39	0,61
2007	100	17,57	1,96	52,75	21,63	5,38	0,34	0,36
2008	100	17,62	1,54	54,10	21,35	4,91	0,28	0,19
Variación		-3,23	-14,17	19,11	1,28	-3,04	-0,14	-0,37

Fuente: EPA. Elaboración propia.

Otra característica propia del empleo público es su configuración atendiendo al sexo y a la edad de las personas que desempeñan su actividad laboral en este sector (cuadro 6). Desde el punto de vista del sexo se aprecia un avance del empleo femenino y un retroceso del masculino. Así, mientras que en 2001 el 51,86 por 100 del empleo público correspondía a los varones, en 2008 ese porcentaje se ha reducido hasta el 46,53 por 100, perdiendo 5,33 puntos porcentuales. Este descenso absoluto y relativo ha elevado considerablemente la importancia del empleo femenino en la esfera pública; al incrementarse en 375.000 personas (31,08 por 100) y representar en 2008 el 53,47 por 100 del total de asalariados del sector público.

Con respecto a los diferentes tramos de edad, el empleo público tiene una distribución más ponderada, consecuencia de su inmunidad frente a las etapas de crisis, en las que los procesos de destrucción de empleo en el caso del sector privado se concentran en los segmentos iniciales (16 a 25 años) y en los finales (más de 45 años). Este fenómeno tan negativo desde el punto de vista social no se registra cuando hablamos de los asalariados del sector público. Al respecto se aprecia una mejor compensación del empleo por intervalos de edad. Si tomamos como referente el año 2008, aunque como es lógico el grueso de los empleados (67,4 por 100) tiene una edad comprendida entre los 25 y los 49 años, sobresale el porcentaje de asalariados mayores de 50 años (29 por 100) y el de aquellos con menos de 30 años (3,6 por 100).

Cuadro 6

Asalariados del sector público por sexo y grupo de edad (2001-2008)
(miles de personas y porcentajes)

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	Valor absoluto		Porcentaje		Valor absoluto		Porcentaje		Valor absoluto		Porcentaje	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
Total	2505,7	2958,6	100	100	1299,1	1376,9	100	100	1206,6	1581,7	100	100
De 16 a 19 años	14,7	15,3	0,6	0,5	11	11,3	0,8	0,8	3,7	4	0,3	0,3
De 20 a 24 años	92,3	93,7	3,7	3,2	48,8	48,1	3,8	3,5	43,6	45,5	3,6	2,9
De 25 a 29 años	209,9	242,2	8,4	8,2	101,9	107,7	7,8	7,8	108,1	134,5	9	8,5
De 30 a 34 años	336,4	348,7	13,4	11,8	164,4	149,5	12,7	10,9	172	199,2	14,3	12,6
De 35 a 39 años	465,3	390	18,6	13,2	219,7	169,8	16,9	12,3	245,5	220,2	20,3	13,9
De 40 a 44 años	462,8	501,9	18,5	17	230,1	217,2	17,7	15,8	232,7	284,7	19,3	18
De 45 a 49 años	355,1	510,3	14,2	17,2	185	231,2	14,2	16,8	170,1	279,1	14,1	17,6
De 50 a 54 años	273,3	416,4	10,9	14,1	157,8	212,9	12,1	15,5	115,5	203,4	9,6	12,9
De 55 a 59 años	192,4	283,8	7,7	9,6	113,4	139,9	8,7	10,2	79	143,9	6,5	9,1
De 60 a 64 años	89,3	136,4	3,6	4,6	57,4	78,2	4,4	5,7	32	58,2	2,6	3,7
De 65 a 69 años	12,7	18,2	0,5	0,6	8,9	10,2	0,7	0,7	3,7	8	0,3	0,5
De 70 y más años	1,4	1,9	0,1	0,1	0,7	1,1	0,1	0,1	0,7	0,8	0,1	0,1

Fuente: EPA. Elaboración propia.

Si cruzamos las dos variables utilizadas, sexo y edad, observamos un hecho interesante. La presencia femenina supera a la masculina en los tramos de edad centrales, los comprendidos entre los 25 y 49 años; en cambio a partir de los 50 años predomina el empleo masculino. Estamos meramente ante un desfase temporal, en la medida en que las generaciones de mayor edad se aproximen al final de su vida laboral, su lugar lo ocuparán otras en las que la presencia femenina es mayoritaria, especialmente en actividades como la enseñanza y la sanidad.

A las características derivadas del nivel administrativo, el sexo y la edad, se le suma una cuarta y última: el tipo de contrato o relación laboral (cuadro 7). Ésta es tal vez la peculiaridad más distintiva del empleo público con respecto al sector privado de la economía. No constituye por ello ninguna sorpresa constatar que en 2008 el 74,11 por 100 de los asalariados públicos mantienen un vínculo laboral indefinido y

sólo el 25,89 por 100 restante su relación es temporal. Lo reseñable es la tendencia que se aprecia en esos dos tipos de contratación. Si desglosamos el incremento que ha registrado el empleo público entre 2001 y 2008 (452.900 personas) según su relación laboral, observamos lo siguiente: 224.200 personas tienen un contrato indefinido y 228.700 tienen una vinculación temporal, esto es, el primer tipo de relación se ha incrementado un 11,39 por 100 y el segundo un 42,57 por 100. A lo cual habría que hacer una apostilla: la contratación temporal ha afectado muy notablemente al empleo público femenino, que se ha incrementado un 61,53 por 100, y en mucha menor medida al masculino, un 15,37 por 100. Este escoramiento del sector público hacia el empleo temporal no es más que un reflejo de un problema de mayor calado: la alta tasa de temporalidad imperante en el mercado de trabajo español (25,40 por 100), muy por encima de la correspondiente a la UE27 (13,80 por 100) o a la de la Eurozona (16 por 100).

Quedan, pues, dibujados los perfiles que en la actualidad (2008) caracterizan al asalariado del sector público: presta sus servicios a alguna CC.AA.; es una mujer con una edad comprendida entre los 25 y 49 años; y, aunque cada vez más está proliferando la contratación temporal, disfruta de una relación laboral indefinida.

Cuadro 7

Asalariados del sector público por tipo de contrato y sexo (2001-2008) (miles de personas y porcentajes)

	Asalariados		Variación 2001-08		Estructura	
	2001	2008	V. total	V. relativa	2001	2008
AMBOS SEXOS						
Total	2505,7	2958,6	452,9	18,07	100	100
De duración indefinida: Total	1968,5	2192,7	224,2	11,39	78,56	74,11
Temporal: Total	537,2	765,9	228,7	42,57	21,44	25,89
VARONES						
Total	1299,1	1376,9	77,8	5,99	51,85	46,54
De duración indefinida: Total	1078,5	1122,5	44	4,08	43,04	37,94
Temporal: Total	220,6	254,5	33,9	15,37	8,80	8,60
MUJERES						
Total	1206,6	1581,7	375,1	31,09	48,15	53,46
De duración indefinida: Total	890	1070,3	180,3	20,26	35,52	36,18
Temporal: Total	316,6	511,4	194,8	61,53	12,64	17,29

Fuente: EPA. Elaboración propia

4. El empleo público en España: una visión territorial

Como hemos comprobado, un factor clave en la evolución y los cambios estructurales que han tenido lugar en el empleo público ha sido el proceso de descentralización administrativa puesto en marcha en nuestro país a raíz de la Constitución de 1978. Esto no sólo ha tenido un efecto expansivo sobre el volumen de empleo; sino que además, al hilo de las competencias transferidas, ha modificado la distribución del empleo por actividades económicas. En consecuencia, dada su extensa implantación, el empleo tiene un impacto territorial decisivo para la estructura productiva y los mercados de trabajo regionales y provinciales.

Cuadro 8

**Distribución del personal al servicio de las administraciones públicas:
Enero 2009
(número de personas y porcentajes)**

	Empleados Públicos	Estructura
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	575.021	21,8
Adton. General del Estado	238.851	9,1
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	132.359	5,1
Fuerzas Armadas	124.350	4,7
Administración de Justicia	23.232	0,9
Entidades Públicas Empresariales y Org. Públicos	56.229	2,1
ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1.332.844	50,6
Consejerías y sus OO. AA.	247.561	9,4
Área de la Docencia no Universitaria	539.355	20,5
Instituciones Sanitarias Sistema Nacional de Salud	484.724	18,4
Administración de Justicia	37.309	1,4
Fuerzas de Seguridad	23.895	0,9
ADMINISTRACIÓN LOCAL	629.505	23,9
Ayuntamientos	549.442	20,8
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	80.063	3,0
UNIVERSIDADES	99.530	3,8
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2.636.900	100,0

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al servicio de las AA.PP. Enero 2009

La información estadística disponible (Boletín de Estadístico del personal al servicio de las AA.PP.) con una desagregación a nivel regional y provincial, únicamente nos permite realizar una foto fija a la altura de enero de 2009. Aún con esta restricción temporal, la visión obtenida es de sumo interés, dado que ofrece un mayor detalle de la distribución institucional del empleo público y de la relevancia adquirida para cada uno de los territorios.

En el cuadro 8 se recoge una división más precisa que la hasta aquí utilizada de la ocupación en las AA.PP. A lo ya sabido y comentado es preciso añadir las siguientes observaciones. Primera, tanto las CC.AA. (50,55 por 100) como las Entidades Locales (23,87 por 100) han asumido el papel protagonista en materia de empleo, relegando a un tercer plano a la Administración Central (21,81 por 100). Segunda, el empleo público autonómico se concentra en dos tipos de actividades: unas, la prestación de servicios públicos básicos [educación no universitaria (20,45 por 100) y sanidad (18,38 por 100)]; y dos, la operativa propiamente administrativa (9,39 por 100). Y tercera, quien en tiempos atrás era el principal agente empleador del sector público, la Administración Central, ahora ocupa una posición secundaria, aunque importante: el empleo que aún sigue manteniendo está destinado a proveer dos servicios públicos esenciales: la estructura institucional del Estado [Ministerios, Parlamento, etc. (9,06 por 100)] y la defensa (4,72 por 100) y seguridad nacional (4,72 por 100).

Asimismo, la fuente estadística utilizada permite establecer las estructuras institucionales del empleo público a nivel regional y provincial, y también calibrar la significación alcanzada por este tipo de empleo dentro del empleo total de cada economía regional y provincial (cuadro 9).

En relación a la primera de las cuestiones, y sin entrar en detallismos, sobresalen algunos hechos. Por una parte, en la mayoría de las regiones y provincias se corrobora el avance del empleo dependiente de la Administración Autonómica, de forma que en numerosos casos más del 50 por 100 del empleo público está adscrito a esa entidad. No obstante, son reseñables algunas y justificadas excepciones, en las que el Estado Central sigue teniendo un peso muy importante: Madrid, Melilla y Ceuta. Por otra, es destacable el elevado porcentaje que supone el empleo local para Cataluña (34,99 por 100), Canarias (32,47 por 100), Extremadura (31,28 por 100), Islas Baleares (28,79 por 100) y País Vasco (27,65 por 100). Por último, apuntar la trascendencia del empleo universitario bien en ciudades tradicionalmente universitarias (Salamanca y Granada), o bien en CC.AA. uniprovinciales (Madrid, Asturias y Cantabria).

En cualquier caso, esta información no es más que el espejo en el que se proyecta el resultado de una descentralización institucional y administrativa, como consecuencia de la cual el empleo público, en el pasado muy concentrado en la Administración Central, gira alrededor de las Administraciones Autonómicas y Locales.

Cuadro 9

Distribución territorial del empleo por tipo de administración: enero 2009 (porcentaje)

	Estructura con respecto al total del empleo público				Estructura con respecto al empleo total (EPA)					
	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total
ANDALUCÍA	18,43	52,02	25,64	3,92	100,00	2,87	8,11	4,00	0,61	15,59
Almería	19,46	54,07	23,01	3,46	100,00	2,57	7,15	3,04	0,46	13,23
Cádiz	29,81	44,83	22,66	2,69	100,00	5,23	7,87	3,98	0,47	17,56
Córdoba	17,78	54,42	23,56	4,24	100,00	2,78	8,52	3,69	0,66	15,65
Granada	16,30	51,83	24,74	7,14	100,00	2,89	9,19	4,39	1,27	17,74
Huelva	12,23	52,59	31,44	3,73	100,00	2,08	8,95	5,35	0,63	17,01
Jaén	11,13	58,05	26,96	3,85	100,00	1,86	9,70	4,50	0,64	16,70
Málaga	14,90	54,03	29,42	1,65	100,00	1,91	6,92	3,77	0,21	12,80
Sevilla	18,38	51,80	25,19	4,64	100,00	2,91	8,20	3,99	0,73	15,83
ARAGÓN	26,16	47,48	20,99	5,37	100,00	3,79	6,88	3,04	0,78	14,50
Huesca	21,13	48,76	27,36	2,75	100,00	3,19	7,36	4,13	0,41	15,09
Teruel	13,79	58,83	25,69	1,69	100,00	2,22	9,46	4,13	0,27	16,07
Zaragoza	29,49	45,25	18,63	6,64	100,00	4,17	6,40	2,63	0,94	14,13
C.F. NAVARRA	14,35	68,90	13,17	3,58	100,00	1,59	7,63	1,46	0,40	11,07
C. MADRID	40,21	37,99	15,05	6,76	100,00	5,55	5,25	2,08	0,93	13,81

continúa...

...continuación

	Estructura con respecto al total del empleo público				Estructura con respecto al empleo total (EPA)					
	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total
C. VALENCIANA	16,45	55,39	25,57	2,59	100,00	1,67	5,62	2,59	0,26	10,14
Alicante	13,14	56,60	28,49	1,76	100,00	1,31	5,66	2,85	0,18	10,00
Castellón	14,28	58,30	25,80	1,61	100,00	1,39	5,68	2,51	0,16	9,74
Valencia	19,06	53,96	23,65	3,34	100,00	1,97	5,57	2,44	0,34	10,33
CANARIAS	19,67	45,20	32,47	2,66	100,00	2,87	6,58	4,73	0,39	14,57
Las Palmas	21,72	47,28	27,78	3,22	100,00	3,18	6,93	4,07	0,47	14,65
Tenerife	17,35	42,84	37,77	2,04	100,00	2,51	6,20	5,47	0,29	14,47
CANTABRIA	16,49	60,08	18,00	5,44	100,00	2,12	7,73	2,32	0,70	12,86
CASTILLA-LA MANCHA	14,48	53,10	29,86	2,55	100,00	2,23	8,18	4,60	0,39	15,41
Albacete	18,40	51,32	26,66	3,63	100,00	2,88	8,02	4,17	0,57	15,64
Ciudad Real	12,74	52,76	31,03	3,46	100,00	2,18	9,03	5,31	0,59	17,11
Cuenca	12,34	53,12	31,23	3,32	100,00	2,18	9,37	5,51	0,58	17,63
Guadalajara	14,68	56,42	28,90	0,00	100,00	2,02	7,77	3,98	0,00	13,78
Toledo	14,12	53,40	30,78	1,69	100,00	1,98	7,49	4,32	0,24	14,02
CASTILLA Y LEÓN	23,32	50,72	20,63	5,33	100,00	3,79	8,24	3,35	0,87	16,25
Ávila	16,48	54,53	27,78	1,21	100,00	2,81	9,29	4,73	0,21	17,04
Burgos	26,81	49,38	19,92	3,89	100,00	3,70	6,81	2,75	0,54	13,79
León	26,94	46,57	22,04	4,45	100,00	4,41	7,62	3,61	0,73	16,36
Palencia	21,53	56,26	19,82	2,40	100,00	3,68	9,61	3,39	0,41	17,08
Salamanca	21,34	46,43	19,51	12,72	100,00	4,01	8,74	3,67	2,39	18,82
Segovia	24,12	49,70	24,29	1,89	100,00	4,23	8,72	4,26	0,33	17,54

continúa...

...continuación

	Estructura con respecto al total del empleo público				Estructura con respecto al empleo total (EPA)					
	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total
Soria	17,35	59,31	20,33	3,01	100,00	3,39	11,58	3,97	0,59	19,52
Valladolid	25,58	50,73	16,77	6,92	100,00	3,86	7,65	2,53	1,04	15,08
Zamora	15,54	59,79	23,05	1,62	100,00	2,55	9,83	3,79	0,27	16,44
CATALUÑA	10,44	54,11	33,25	2,20	100,00	0,88	4,57	2,81	0,19	8,45
Barcelona	10,56	53,73	33,20	2,51	100,00	0,85	4,31	2,66	0,20	8,02
Girona	10,76	55,21	32,69	1,33	100,00	0,96	4,95	2,93	0,12	8,96
Lleida	9,12	57,41	31,74	1,73	100,00	1,01	6,36	3,51	0,19	11,07
Tarragona	10,23	53,35	34,99	1,44	100,00	0,97	5,08	3,33	0,14	9,53
EXTREMADURA	14,89	50,81	31,28	3,02	100,00	3,36	11,47	7,06	0,68	22,57
Badajoz	16,50	51,09	29,79	2,62	100,00	3,68	11,39	6,64	0,58	22,29
Cáceres	12,20	50,33	33,78	3,69	100,00	2,81	11,60	7,78	0,85	23,05
GALICIA	19,55	57,61	20,36	2,47	100,00	2,52	7,44	2,63	0,32	12,91
A Coruña	21,34	57,52	17,14	4,00	100,00	2,86	7,70	2,29	0,54	13,39
Lugo	15,25	58,81	24,51	1,42	100,00	2,19	8,45	3,52	0,20	14,38
Ourense	14,15	56,95	28,06	0,85	100,00	2,05	8,26	4,07	0,12	14,51
Pontevedra	21,22	57,49	19,82	1,47	100,00	2,40	6,49	2,24	0,17	11,29
ISLAS BALEARES	20,50	48,73	28,79	1,98	100,00	2,14	5,10	3,01	0,21	10,46
LA RIOJA	21,93	60,27	16,22	1,59	100,00	2,45	6,74	1,81	0,18	11,19
P. ASTURIAS	18,32	59,38	17,53	4,78	100,00	2,43	7,88	2,32	0,63	13,26

continúa...

...continuación

	Estructura con respecto al total del empleo público				Estructura con respecto al empleo total (EPA)					
	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total	Estatal	CC.AA.	Local	Universidades	Total
PAÍS VASCO	13,17	57,01	27,65	2,17	100,00	1,44	6,25	3,03	0,24	10,97
Álava	13,55	54,19	30,71	1,55	100,00	2,17	8,70	4,93	0,25	16,05
Gipuzkoa	13,02	57,98	27,34	1,66	100,00	1,28	5,70	2,69	0,16	9,82
Vizcaya	13,10	57,67	26,46	2,77	100,00	1,34	5,91	2,71	0,28	10,25
R. MURCIA	19,91	60,46	17,41	2,22	100,00	2,65	8,05	2,32	0,30	13,31
CEUTA	80,01	14,93	4,42	0,63	100,00	30,47	5,68	1,68	0,24	38,08
MELILLA	85,16	13,52	0,21	1,11	100,00	34,80	5,53	0,09	0,45	40,87
TOTAL	21,81	50,55	23,87	3,77	100,00	2,82	6,53	3,08	0,49	12,91

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las AA.PP. Enero 2009.

Sin embargo, quizás el matiz más a tener en cuenta es el elevado peso que el empleo público representa con respecto al total en algunas regiones y provincias españolas. Este apunte para unos será un reflejo de la actuación compensadora y niveladora del sector público y, para otros, una funcionarización de la actividad económica y una rémora para el crecimiento económico. Dejando a un lado los casos excepcionales de Ceuta (38,08 por 100) y Melilla (40,87 por 100), desputa la situación de Extremadura, donde de cada 100 personas que están trabajando, casi 23 son empleados públicos; cuando la media nacional es de 12,91 por 100. En el extremo opuesto se halla Cataluña, que es la región donde el empleo público tiene una menor relevancia: 8,45 por 100. Que Extremadura sea una de las regiones españolas menos desarrolladas y, por el contrario, Cataluña una de las más avanzadas; lleva a plantearse la cuestión de si existe una relación de causalidad entre la dimensión del empleo público y el nivel de desarrollo.

Trascendiendo la casuística de cada CC.AA. o de cada provincia, lo cierto es que en los actuales momentos la mayor parte del empleo público de nuestro país es responsabilidad de las CC.AA.; ello ha sido consecuencia, además de la política de empleo adoptada por cada una de ellas, de que son las instituciones que garantizan y gestionan la prestación de una serie de servicios básicos (educación y sanidad, fundamentalmente) muy intensivos en la utilización del factor trabajo. Igualmente, la posición alcanzada por las CC.AA. en materia de empleo no sólo es importante desde el punto de vista cuantitativo (volumen de empleo público autonómico), sino también cualitativo, pues en buena parte las políticas orientadas al mercado de trabajo dependen cada vez más de las instancias autonómicas; que, en el supuesto que no estén coordinadas, se corre el riesgo de segmentar, más de lo que ya está, el mercado de trabajo español por un nuevo motivo: el ámbito territorial.

5. Conclusiones

Del análisis descriptivo realizado, mediatizado temporal y estadísticamente por las fuentes de información disponibles, se derivan una serie de ideas básicas.

Primera, en las últimas décadas la presencia del sector público en el ámbito laboral se ha desplegado en múltiples frentes: la regulación de las relaciones laborales, sucediéndose distintas reformas tendentes a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo; el diseño y la aplicación de políticas de empleo activas, dirigidas a promover el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo; el sostenimiento presupuestario y la ampliación del derecho de percepción de un subsidio que cubra la contingencia del desempleo; y, aunque por citado en último lugar no el menos importante, la creación directa de empleo, necesaria para atender un amplio abanico de servicios públicos.

Segunda, el empleo público español ha seguido una línea ascendente que se ha materializado en un notable incremento del número de asalariados que prestan sus servicios en las diferentes administraciones públicas. Distintos factores están detrás de esta expansión: la extensión al conjunto de la población de servicios públicos intensivos en la utilización del factor trabajo, como son los casos de la enseñanza y la sanidad; y el intenso proceso de descentralización que a nivel territorial se ha llevado a cabo en nuestro país, que se ha materializado bien en un trasvase de efectivos de unas a otras instancias territoriales, pero también en una mayor dotación de personal para atender el funcionamiento de los nuevos aparatos administrativos.

Tercera, lo ocurrido en España está en sintonía con la experiencia de otros países de nuestro entorno. La diferencia estriba en la intensidad del proceso, siendo nuestro país donde en términos relativos más se ha expandido el empleo correspondiente tanto al sector privado como al público.

Cuarta, en paralelo al perfil expansivo de la evolución cíclica, el empleo del sector público ha experimentado numerosas e importantes transformaciones estructurales. Por un lado, se ha producido una pérdida sustancial del peso que en materia de empleo tenía la Administración Central, en favor fundamentalmente de las CC.AA. y, en menor cuantía, de las Entidades Locales. Por otro lado, ha mostrado un fuerte dinamismo la presencia femenina dentro del empleo público, como consecuencia tanto de la igualdad de oportunidades en el ámbito público como de la relevancia adquirida por este empleo en actividades como la sanidad y la enseñanza públicas. Y por último, aunque continúa prevaleciendo la relación laboral indefinida, se aprecia en los últimos años un incremento de la contratación temporal, en consonancia con lo ocurrido en el contexto del mercado de trabajo español, en el que la alta temporalidad es una de sus señas de identidad.

Y quinta, el acusado proceso de descentralización administrativa se ha traducido en una extensa e intensa presencia del empleo público en las distintas economías regionales y provinciales de nuestro país. De esta forma, el empleo público no sólo tiene un efecto nivelador; sino que además, aunque con graduaciones diferentes, ha cobrado una gran relevancia en el conjunto del empleo total de cada CC.AA. y provincia.

En cualquier caso, reiteramos que estas conclusiones deben ser catalogadas como provisionales, a la espera que una mejora de las fuentes estadísticas permita la realización de estudios analíticos y cuantitativos que corroboren las anteriores aseveraciones.

LA RESPUESTA DEL EUROSISTEMA Y SU GESTIÓN DEL RIESGO FINANCIERO ANTE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

José Manuel González-Páramo,
Banco Central Europeo

● RESUMEN

Palabras clave:

crisis financiera, Eurosistema,
Banco Central Europeo,
gestión de riesgos

Códigos JEL

E58, E65, G32

La capacidad de los bancos centrales para contribuir a la estabilidad del sistema financiero reside en su competencia exclusiva para crear liquidez sin restricciones. En consecuencia, pueden ofrecer una aportación sustancial a la resolución de una crisis de liquidez suministrando el volumen adecuado de liquidez. Las actuaciones del Eurosistema desde agosto de 2007 ilustran la importancia de la política de gestión de la liquidez para asegurar los mecanismos de transmisión monetaria y, al mismo tiempo, contribuir a la estabilidad financiera. No obstante, el banco central puede adoptar sólo medidas que sean plenamente compatibles con los objetivos de la política monetaria y con la capacidad de sus balances de asumir riesgos financieros. Por tanto, la calidad de la gestión del riesgo financiero del banco central es crucial para los servicios que éste puede ofrecer ante una crisis financiera.

1. Introducción

En agosto de 2007, la actividad de los mercados monetarios de todo el mundo estaba prácticamente paralizada. Las entidades de crédito habían dejado de prestarse entre ellas. Dada la gravedad de la situación, la prioridad principal de las autoridades públicas era restablecer cuanto antes la normalidad de los mercados a fin de limitar el riesgo de daños para la economía real. El Eurosistema reaccionó inmediatamente inyectando 95 miles de millones de euros para satisfacer la elevada demanda de liquidez de las entidades de crédito. Desde entonces, el Eurosistema ha recurrido a una serie de medidas extraordinarias que conjuntamente constituyen su estrategia de apoyo al crédito (véase González-Páramo, 2009).

Con dicha estrategia, el Eurosistema se ha esforzado por mitigar los riesgos derivados de la crisis para la estabilidad financiera y macroeconómica, centrándose en los siguientes objetivos:

1. favorecer el correcto funcionamiento del mercado monetario interbancario;
2. relajar las condiciones de financiación para las entidades de crédito y mejorar con ello el flujo de crédito a la economía en mayor medida de lo que se lograría bajando los tipos de interés oficiales; y
3. incrementando la liquidez en segmentos importantes del mercado de valores de renta fija privada, que desempeñan un papel importante en la provisión de financiación a las entidades de crédito.

Más concretamente, la estrategia del Eurosistema de apoyo al crédito se articula fundamentalmente sobre cinco pilares:

1. responder plenamente a los requerimientos de liquidez de las entidades de crédito empleando un procedimiento de subasta a tipo fijo con adjudicación plena en las operaciones de financiación del BCE;
2. ampliar temporalmente la lista de los activos de garantía admisibles;
3. ampliar los plazos de vencimiento de las operaciones de financiación a plazo más largo;
4. suministrar financiación en las divisas más relevantes; y,

5. desde julio de 2009, prestar respaldo al mercado financiero realizando adquisiciones en firme de bonos bancarios garantizados (cédulas y títulos similares).

Es importante notar que todas estas medidas extraordinarias se centran en las entidades de crédito. De hecho, la respuesta del Eurosistema a la crisis se ha centrado prioritariamente en ofrecer soporte al sector bancario, teniendo en cuenta que, en la zona del euro, estas entidades desempeñan un papel fundamental en tanto que son la fuente principal de financiación para la economía real. Por ejemplo, en la zona del euro, el recurso a la financiación bancaria representa más del 70 por ciento de la financiación externa no bursátil, mientras que en Estados Unidos esta cifra es tan sólo del 30 por ciento, dado que el sistema de financiación se basa principalmente en el mercado de capitales.¹

En conjunto, las medidas excepcionales adoptadas han demostrado ser muy efectivas, particularmente, reduciendo los diferenciales en el mercado monetario, aplanando el perfil de la curva de rendimientos a corto plazo y reactivando el mercado de bonos garantizados, un instrumento clave de la financiación de las entidades de crédito. Al mismo tiempo, la aplicación de estas medidas ha generado variaciones significativas en el tamaño y en la composición del balance del Eurosistema.

La finalidad de este artículo es doble. En primer lugar, examina las medidas principales adoptadas por el Eurosistema durante los dos últimos años en respuesta al grave empeoramiento de las condiciones económicas y financieras. En segundo lugar, analiza diversos aspectos de la gestión del riesgo relacionados con las operaciones de política monetaria, que son importantes para determinar la respuesta de los bancos centrales independientes ante una crisis.

2. Las acciones del Eurosistema

Las turbulencias de los últimos dos años han llevado a los bancos centrales y a otras autoridades públicas a adoptar medidas que, en algunos casos, no tenían antecedentes históricos en cuanto a su magnitud y frecuencia.² Para entender estas acciones, resulta útil delimitar las principales fases del período de turbulencias:

- I. desde su comienzo en agosto de 2007 hasta el rescate de Bear Stearns en marzo de 2008;

1 Véase a este respecto la evaluación comparativa en BCE (2009a).

2 Véase CGFS (2008), Cecchetti (2009) y BCE (2009b) para un análisis de las intervenciones de los bancos centrales y otras autoridades públicas durante la crisis financiera.

2. desde el final del rescate de Bear Stearns hasta la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008; y
3. desde la quiebra de Lehman Brothers hasta el momento actual.

Las respuestas han evolucionado a lo largo de estas fases adaptándose a la naturaleza cambiante y a la creciente intensidad de las dificultades.

2.1. Primera fase de la crisis de los mercados financieros: agosto de 2007-marzo de 2008

Durante la primera fase, la respuesta del Eurosistema consistió principalmente en una combinación de medidas de gestión de liquidez en euros y en un incremento de la comunicación dirigida al público. Esta fase dio inicio a una activa cooperación internacional entre bancos centrales para mitigar la escasez de fondos en los mercados monetarios mundiales.

De conformidad con sus actuaciones anteriores y sus responsabilidades institucionales, los objetivos prioritarios de la gestión de liquidez del Eurosistema durante esta primera fase fueron:

1. acercar lo máximo posible los tipos de interés a más corto plazo del mercado monetario al tipo central de intervención (el tipo mínimo de puja aplicable a las operaciones principales de financiación); y
2. garantizar el buen funcionamiento del mercado monetario, también en vencimientos a plazos más largos, facilitando de este modo el acceso a la liquidez a entidades de crédito solventes.

Especialmente a través del segundo objetivo, el Eurosistema trató de contribuir a restablecer la confianza entre los participantes en el mercado y salvaguardar la estabilidad financiera, coadyuvando asimismo al funcionamiento apropiado del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

En esencia, el Eurosistema incrementó la frecuencia de sus intervenciones y modificó sus modalidades de provisión de liquidez al sector bancario de la zona del euro, sin efectuar cambios estructurales en su marco operativo. Más precisamente, el Eurosistema realizó algunas modificaciones en el sistema de provisión de liquidez que podemos clasificar en dos grupos:

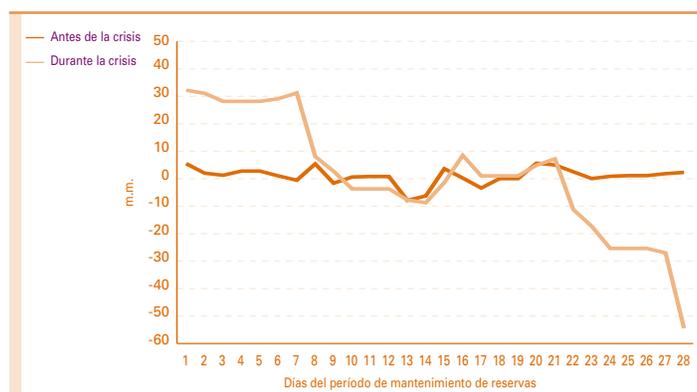
1. en el marco de su política de adjudicación anticipada, ajustó el perfil temporal para la provisión de liquidez en las operaciones de financiación semanales; y

2. modificó las modalidades de distribución entre los distintos instrumentos, ampliando el plazo de vencimiento de las operaciones de financiación, incrementando la frecuencia de las operaciones de ajuste de liquidez, y aplicando ocasionalmente normas específicas a algunas subastas.

La política de adjudicación anticipada se introdujo a fin de acomodar un cambio en el patrón temporal de demanda de liquidez del sector bancario *dentro* de cada período de mantenimiento de reservas. En circunstancias normales, las entidades de crédito prefieren cumplir las exigencias de liquidez de manera uniforme, es decir, manteniendo, en términos agregados, el mismo saldo todos los días del período de mantenimiento de reservas en sus cuentas corrientes con los bancos centrales (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1: SALDO DIARIO DE LAS RESERVAS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN SUS CUENTAS CON LOS BANCOS CENTRALES DEL EUROSISTEMA (miles de millones de euros)

Fuente: BCE (2009b).



Nota: El saldo diario de reservas antes de la crisis se refiere a la media de los cuatro períodos de mantenimiento de reservas entre abril 2007 y agosto 2007. El saldo diario de reservas durante la crisis se refiere a la media de los siete períodos de mantenimiento de reservas entre agosto 2007 y septiembre 2008.

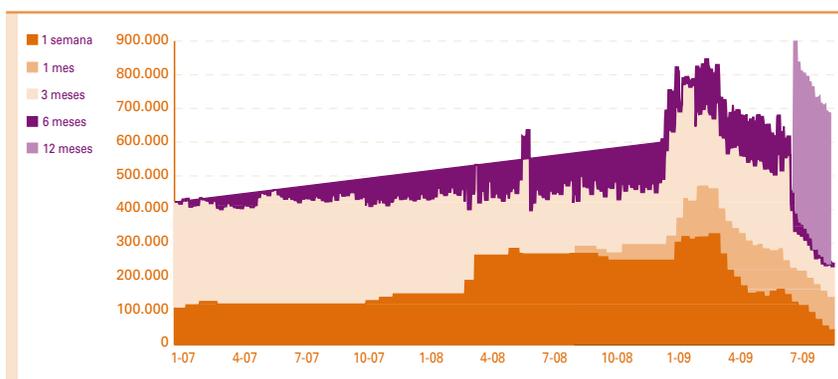
No obstante, desde el comienzo de las turbulencias, las entidades han preferido por razones de precaución cumplir sus exigencias de coeficiente de caja relativamente pronto en el período de mantenimiento de reservas. Al objeto de acomodar esta mayor demanda de reservas de liquidez y de evitar un incremento de las presiones sobre los tipos de interés al principio del período de mantenimiento, el

Eurosistema ofreció una mayor cantidad de liquidez en las operaciones efectuadas al comienzo del período, reduciéndola más adelante a fin de mantener inalterado el nivel medio de la oferta de liquidez.³

Al mismo tiempo, el BCE decidió incrementar el volumen de financiación ofrecido a través de las operaciones a plazo más largo con miras a mejorar las condiciones del mercado monetario en todos los plazos. Esta decisión estuvo acompañada de una reducción de las cantidades adjudicadas en las operaciones principales de financiación semanales a fin de mantener el valor total de la liquidez suministrada en niveles constantes y próximos a los niveles anteriores a las turbulencias, que se situaban en torno a 450 miles de millones de euros (véase gráfico 2).

GRÁFICO 2: OPERACIONES DE FINANCIACIÓN EN EUROS DEL EUROSISTEMA
(miles de millones de euros)

Fuente: BCE.



El BCE gestionó de forma más activa las condiciones de liquidez introduciendo algunos ajustes en su manera tradicional de aplicar los instrumentos que formaban parte de su marco operativo desde el inicio de las turbulencias. La capacidad para responder a los retos que las turbulencias planteaban utilizando los instrumentos existentes se ha basado en tres elementos clave de dicho marco operativo:

- I. permite el acceso a la liquidez ofrecida por el banco central a un amplio elenco de contrapartidas;

3 Eisenschmidt, Hirsch y Linzert (2009) estudian los cambios que se han registrado desde el comienzo de la crisis en el comportamiento de las entidades de crédito en las operaciones de financiación del BCE.

2. acepta un amplio espectro de activos de garantía públicos y privados para sus operaciones de financiación y para las operaciones de su facilidad marginal de crédito; y
3. permite realizar operaciones de mercado abierto por un valor relativamente alto, en parte como reflejo del nivel de las exigencias de reservas.

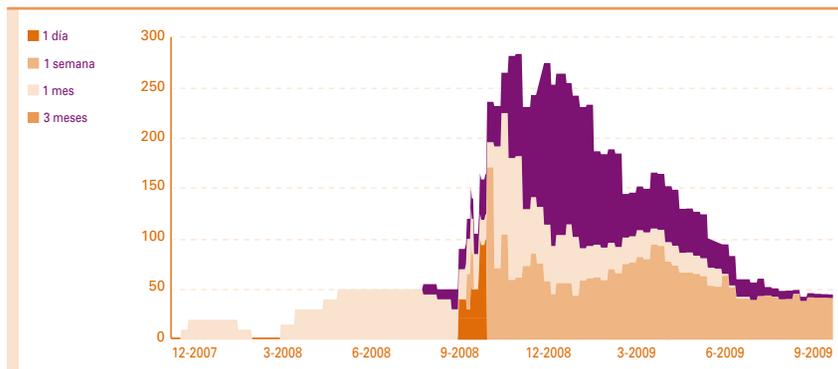
Las operaciones de gestión de liquidez del BCE estuvieron acompañadas de una intensificación de su actividad de comunicación. Uno de los objetivos prioritarios del esfuerzo de comunicación era asegurar a los participantes en el mercado y al público que el BCE estaba preparado para llevar a cabo acciones encaminadas a mantener unas condiciones adecuadas en el mercado monetario. La naturaleza técnica de las cuestiones relacionadas con las operaciones de gestión de liquidez requirió también un mayor esfuerzo de comunicación. Por último, fue igualmente importante recordar al público que, de conformidad con el marco institucional del Eurosistema, las decisiones sobre operaciones de liquidez son independientes de las de política monetaria (el denominado principio de separación).

Además de las respuestas referidas al mercado del euro, el Eurosistema reforzó sus actividades de cooperación con otros bancos centrales, en primer lugar, intensificando el intercambio de información y la vigilancia conjunta de la evolución del mercado y, posteriormente, adoptando medidas coordinadas para suministrar liquidez a entidades de crédito de la zona del euro, en lo que constituyó la primera iniciativa sistemática multilateral de cooperación entre bancos centrales en el mercado monetario.

Más concretamente, en respuesta a las preocupaciones de las entidades de crédito de la zona del euro acerca de la disponibilidad de fondos denominados en dólares estadounidenses, en diciembre de 2007 el BCE estableció un acuerdo de divisas (línea de *swap*) con la Reserva Federal en relación con la operación de financiación a plazo en dólares (*Term Auction Facility*) de esta institución. Estas operaciones de subasta de dólares por parte del BCE han demostrado una enorme utilidad, puesto que han contado con una fuerte demanda de los participantes en el mercado (véase gráfico 3) y han logrado mitigar la escasez de liquidez en los mercados monetarios mundiales a plazo más largo.

GRÁFICO 3: OPERACIONES DE FINANCIACIÓN EN DÓLARES DE LOS EE.UU. DEL EUROSISTEMA (miles de millones de dólares)

Fuente: BCE.



2.2. Segunda fase de la crisis de los mercados financieros: marzo de 2008- septiembre de 2008

El inicio de la segunda fase de la crisis estuvo marcado por el rescate de Bear Stearns que JP Morgan llevó a cabo con el apoyo de la Reserva Federal. Las dificultades de Bear Stearns constituyeron un claro ejemplo del impacto potencial de un período prolongado de iliquidez del mercado en la capacidad de financiación y, en última instancia, la solvencia de las instituciones financieras que dependen significativamente de la viabilidad y la fortaleza del modelo «originar y distribuir».

Además, existía creciente inquietud por el hecho que el número de instituciones sistémicamente relevantes se había incrementado, de forma que no sólo las grandes entidades tradicionales de depósito, sino también las instituciones financieras que no admiten depósitos podían desempeñar un papel sistémico en el mantenimiento de la liquidez en muchos mercados.

En la zona del euro, el Eurosistema reaccionó ante el empeoramiento de las condiciones del mercado monetario intensificando el suministro de liquidez en euros al sector bancario de la zona y reforzando su cooperación con la Reserva Federal a fin de ampliar la provisión de liquidez en dólares estadounidenses a las entidades de la zona del euro (véase gráficos 2 y 3). El propósito principal del Eurosistema durante esta fase fue velar por la liquidez del mercado como medio para mitigar el riesgo de financiación, y contribuir a evitar que entidades solventes perdiesen su capacidad de operar con relativa normalidad.

Como parte de la política de refuerzo del suministro de liquidez, el Eurosistema continuó reestructurando hacia plazos más largos la composición de los vencimientos de sus operaciones de financiación, a fin de ofrecer a las entidades una fuente estable de liquidez.

Durante esta fase, la escala de la iniciativa conjunta de la Reserva Federal, el BCE (y el Banco Nacional de Suiza) aumentó sustancialmente. Como resultado de esta expansión, en el verano de 2008, la cooperación entre el BCE y la Reserva Federal en el contexto de las operaciones de financiación a plazo en dólares (*Term Auction Facility*) amplió significativamente la disponibilidad regular de fondos para las entidades de la zona del euro, también en los vencimientos a plazos más largos.

2.3. Tercera fase de la crisis de los mercados financieros: septiembre de 2008 hasta el momento actual

En septiembre de 2008, la crisis del mercado financiero entró en una fase más crítica tras la quiebra de Lehman Brothers. En respuesta al recrudecimiento de las tensiones, el Eurosistema incrementó sus esfuerzos para velar por el funcionamiento adecuado de los mercados monetarios de la zona del euro y aliviar las necesidades de financiación en euros y en dólares estadounidenses de las entidades de la zona.

Un elemento que contribuyó de forma fundamental a relajar las tensiones de liquidez de los mercados monetarios en euros fue la decisión adoptada el 8 octubre de modificar temporalmente el procedimiento de subasta de las operaciones principales de financiación semanales, introduciendo subastas a tipo fijo y con adjudicación plena. El 15 de octubre esta decisión se hizo extensiva a las operaciones de financiación a plazo más largo, acompañando a las iniciativas emprendidas por las autoridades de la UE para apoyar los sistemas bancario y financiero.

Como resultado de estas medidas excepcionales, las contrapartidas de la zona del euro pudieron tomar prestada tanta liquidez en euros como desearan, tanto en plazos semanales como en plazos de hasta seis meses, contra una lista de activos admitidos como garantía que también se ha ampliado temporalmente.

En mayo de 2009 se anunciaron nuevas medidas extraordinarias. Concretamente, el plazo de vencimiento de las operaciones de financiación de inyección de liquidez a plazo más largo se amplió para permitir operaciones de hasta doce meses, realizadas también mediante subastas a tipo fijo con adjudicación plena. En la primera operación, llevada a cabo el pasado junio, se adjudicó al sistema bancario de la zona del euro un importe récord de 442 miles de millones de euros a un tipo de interés del 1 por ciento. Este nivel de adjudicación excepcionalmente alto representa aproximadamente el 5 por ciento del PIB de la zona del euro y es una indicación de la persistente demanda de liquidez de las entidades de crédito por motivos de precaución.

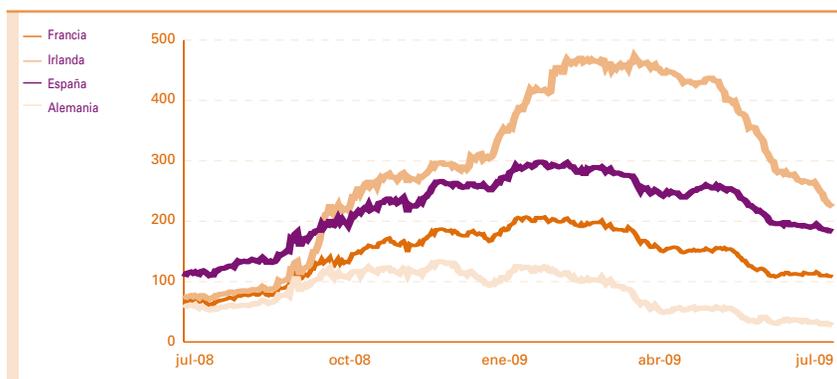
La provisión de crédito del banco central a plazos tan largos y a tipos históricamente bajos contribuye a mitigar la diferencia de perfil de vencimientos del lado del activo y del lado de la financiación de los balances de las entidades de crédito y permite a dichas entidades una planificación de la liquidez a más largo plazo y con menos incertidumbre que favorece su actividad crediticia.

Por otra parte, el Eurosistema decidió adquirir bonos garantizados (cédulas y títulos análogos) denominados en euros emitidos en la zona del euro por un importe nominal previsto de 60 miles de millones de euros, lo que viene a representar un 5 por ciento de los bonos admisibles. Los bonos garantizados son instrumentos de deuda emitidos por las entidades de crédito con los que obtienen financiación a plazos más largos que los de las operaciones de financiación del banco central, lo que les permite gestionar el diferencial de los vencimientos de los activos incluidos en su pasivo y en su activo. Los bonos garantizados fueron una de las fuentes principales de financiación de las entidades de crédito de la zona del euro antes de la intensificación de la crisis financiera del pasado otoño, cuando el mercado de valores privados quedó prácticamente paralizado.

Mediante las adquisiciones en firme de bonos garantizados, el Eurosistema intenta contribuir a reactivar este mercado, en términos de liquidez, emisión y diferenciales. El efecto de este anuncio fue positivo y estuvo acompañado de nuevas emisiones de bonos garantizados y de cierta reducción de los diferenciales (véase gráfico 4).

GRÁFICO 4: DIFERENCIALES ENTRE BONOS CUBIERTOS EN LA ZONA EURO Y LOS BONOS DEL GOBIERNO ALEMÁN (puntos básicos)

Fuente: Datastream.



Entre tanto, el Eurosistema ha seguido reforzando su cooperación con otros bancos centrales para facilitar el acceso de las entidades de la zona del euro a liquidez en dólares estadounidenses y francos suizos. El 15 de octubre de 2008, el BCE anunció (conjuntamente con el Banco de Inglaterra y el Banco Nacional de Suiza) que efectuaría sus operaciones en dólares a tipo de interés fijo y con adjudicación plena. También el 15 de octubre, el Eurosistema alcanzó un acuerdo con el Banco Nacional de Suiza para facilitar el acceso de las entidades de la zona del euro a liquidez en francos suizos. Paralelamente, en los últimos meses, el Eurosistema ha celebrado acuerdos con los bancos centrales de varios países europeos para mejorar la provisión de liquidez en euros de sus sectores bancarios.

Por último, cabe recordar que, desde el principio de la tercera fase de la crisis de los mercados, el BCE ha ajustado significativamente su orientación de política monetaria en respuesta a la atenuación de los riesgos para la estabilidad de precios en la zona del euro.

El 8 de octubre de 2008, el BCE anunció una reducción de 50 puntos básicos (hasta el 3,75 por ciento) de su tipo de interés de referencia –el tipo de interés aplicable a las operaciones principales de financiación– en una acción coordinada con otros cinco grandes bancos centrales (Banco de Canadá, Banco de Inglaterra, Reserva Federal, Sveriges Riksbank y Banco Nacional de Suiza). Esta rebaja coordinada de los tipos de interés no tiene precedentes históricos y ha sido acogida muy favorablemente como signo del compromiso inquebrantable de la comunidad internacional de bancos centrales para hacer frente a los efectos económicos de la crisis de los mercados financieros.

Cabe subrayar que la decisión de bajar los tipos de interés de referencia de manera coordinada se tomó en condiciones de incertidumbre extraordinariamente elevada, ante una coyuntura internacional que se caracterizaba por un rápido y profundo deterioro de la economía global, así como por una reducción de los riesgos al alza para la estabilidad de precios a nivel mundial. La acción coordinada de los bancos centrales fue a la vez reflejo y respuesta a la dimensión global de la crisis y su capacidad de transmitirse de unos países a otros de forma casi simultánea.

Nuevas reducciones de 50 puntos básicos (hasta el 3,25 por ciento), 75 puntos básicos (hasta el 2,5 por ciento), 50 puntos básicos (hasta el 2 por ciento) 25 puntos básicos (hasta el 1 por ciento) se anunciaron el 6 de noviembre, el 4 de diciembre, el 15 de enero, el 5 de marzo, el 2 de abril y el 7 de mayo en un contexto de descenso de las presiones inflacionistas, y de mayor atenuación de los riesgos para la estabilidad de precios en los horizontes temporales relevantes para la política monetaria, como reflejo, en particular, del recrudescimiento de la crisis financiera y del deterioro de las perspectivas económicas.

2.4 El efecto de las acciones del Eurosistema sobre sus balances

Puesto que el Eurosistema ha intensificado su papel de intermediación en los mercados financieros y ha ofrecido un respaldo crucial a otros mercados de crédito durante la crisis financiera, particularmente tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008, el tamaño y la composición de sus balances se han visto afectados significativamente.

Durante las dos primeras fases de la crisis financiera, que duraron hasta septiembre de 2008, el balance del Eurosistema no experimentó variaciones significativas (véase gráfico 2). De hecho, las principales novedades introducidas por el Eurosistema en cuanto a la gestión de liquidez —el incremento de los importes adjudicados y la frecuencia de las operaciones de financiación a plazo más largo— no afectaron el tamaño del balance simplificado, sino el perfil de vencimientos de sus operaciones de financiación. Durante dichas fases, las inyecciones de liquidez se compensaron con la venta de activos del banco central o con ajustes a la baja del importe de las operaciones de financiación hacia el final del período de mantenimiento, a fin de asegurar que no quedase un exceso de liquidez en el sistema bancario.

No obstante, después de la intensificación de la crisis en el cuarto trimestre de 2008, el Eurosistema adoptó una serie de medidas de apoyo al crédito, que generaron una significativa expansión en sus respectivos balances. La posterior mejora de las condiciones de los mercados monetarios durante el primer semestre del 2009 provocaron una reducción de los activos totales del Eurosistema, aunque la demanda excepcionalmente alta de liquidez en la primera operación a un año del BCE, realizada en junio de 2009, se tradujo a su vez en un incremento del tamaño del balance del Eurosistema.

El cuadro I muestra los activos totales como un porcentaje del PIB y como un porcentaje de la cifra de los billetes en circulación en la zona del euro. A efectos de comparación, se añaden también datos relativos a Estados Unidos y a Japón. Antes de la adopción de las medidas relacionadas con la crisis, los balances de estos tres bancos centrales diferían en cuanto a su tamaño en relación con el PIB y con la cifra de billetes en circulación. El balance de la Reserva Federal era el más pequeño en relación con el PIB y con la cifra de billetes en circulación, mientras que el del Eurosistema era el mayor en relación con la cifra de billetes en circulación y el del Banco de Japón era el mayor en relación con el PIB. Estas diferencias se explican, al menos en parte, por varios factores, tales como diferencias en la estructura de los mercados financieros, en el marco de aplicación de la política monetaria y en las condiciones económicas.

Cuadro 1

Total de activos de los principales bancos centrales (porcentaje)

	Eurosistema	Reserva Federal	Banco de Japón
Como porcentaje del PIB			
Junio 2007	10,0	6,0	16,0
Máximo nivel histórico:	19,0	15,0	23,0
	(2 enero 2009)	(17 diciembre 2008)	(31 marzo 2009)
Agosto 2009	16,0	14,0	22,0
Como porcentaje del valor de los billetes en circulación			
Junio 2007	144,0	109,0	111,0
Máximo nivel histórico:	231,0	266,0	144,0
	(2 enero 2009)	(17 diciembre 2008)	(31 marzo 2009)
Agosto 2009	194,0	232,0	139,0

Fuente: BCE (2008c).

3. El banco central como gestor de riesgos ante una crisis financiera

3.1 Límites a las intervenciones del banco central relacionados con la gestión del riesgo financiero

En un famoso discurso, el presidente de la Reserva Federal Alan Greenspan (2004) afirmó que a lo largo del tiempo la política monetaria en EE.UU. ha ido incorporando una serie de principios fundamentales de gestión del riesgo financiero. Algunos economistas han usado las herramientas de la gestión de riesgos para modelar la toma de decisiones de política monetaria a fin de contrarrestar riesgos inflacionistas (Kilian y Manganelli, 2008)

Sin embargo, los bancos centrales no suelen tener ventajas comparativas en la gestión del riesgo de crédito. Para citar tan sólo un ejemplo, un estudio publicado por el Banco de Pagos Internacionales en 2008 sobre la gestión de reservas de divisas⁴

4 Banco de Pagos Internacionales (2008).

señala que tradicionalmente los bancos centrales han tenido un bajo nivel de tolerancia al riesgo de crédito y, por tanto, tienen una experiencia limitada de su gestión.

Aunque esto se explica en parte por la necesidad de mantener reservas de divisas muy líquidas a efectos de intervenciones en el mercado cambiario, también se debe a los costes de reputación que se consideran asociados a una crisis de crédito. Los bancos centrales, incluso cuando evalúan el riesgo de crédito de las entidades financieras de sus respectivas jurisdicciones –por ejemplo sus contrapartidas habituales en las operaciones de mercado abierto–, no tienen acceso a la información privilegiada de que disponen las autoridades de supervisión bancaria o, si la tienen, no pueden utilizarla debido a la existencia de las llamadas «murallas chinas».

En consecuencia, los bancos centrales no deberían asumir riesgo de crédito a menos que existan razones que lo justifiquen relacionadas con la necesidad de suministrar liquidez o que fuera preciso a fin de restablecer la efectividad del mecanismo de transmisión de política monetaria.⁵ Cabe recordar que una gestión adecuada de los riesgos relacionados con los balances de los bancos centrales es esencial para preservar su independencia a la hora de tomar decisiones de política monetaria (Cukierman, 2006).

El hecho de que a los bancos centrales se les haya concedido independencia para el cumplimiento de un mandato bien definido –el mantenimiento de la estabilidad de precios– implica que no deben adoptar decisiones que pudieran tener un efecto directo y significativo en la asignación del dinero público, por ejemplo, asumiendo niveles elevados de riesgo de crédito en sus balances. Asimismo, el riesgo de mercado debería ser reducido, lo que puede lograrse mediante una gestión del riesgo apropiada. La asunción de un elevado nivel de riesgo, subsidios y recapitalizaciones debe quedar reservada a los gobiernos elegidos por los ciudadanos.

En teoría, podría evaluarse la capacidad de los bancos centrales para asumir riesgo financiero en sus balances considerando la adecuación de sus recursos propios y otras reservas. No obstante, en la práctica, también debería tenerse en cuenta las características idiosincráticas de los bancos centrales cuando se les compara con las instituciones financieras privadas, como el hecho de que su facultad para emitir moneda de curso legal contribuye a su resistencia, en tanto que garantiza una fuente de ingresos futuros. Por otra parte, aunque el presupuesto de riesgo de los bancos centrales está predeterminado, en contextos institucionales específicos, el abanico de medidas adaptadas por un banco central en una crisis financiera podría ampliarse –siempre que se mantenga su independencia– a condición de que el gobierno garantice aquellas operaciones que entrañen riesgos que excedan ese presupuesto.

5 Vease Bindseil, González y Tabakis (2009) para un análisis detallado de la gestión de riesgos financieros de los bancos centrales.

Estos dos argumentos implican que debe establecerse una línea divisoria en lo que se refiere al riesgo financiero asumido por un banco central, cuya naturaleza no es sólo cuantitativa, sino que viene también definida por los objetivos que pretenden lograr las medidas específicas adoptadas. Aunque cabe argüir que el gobierno podría asumir los riesgos necesarios para la asegurar la estabilidad financiera, el banco central retiene la responsabilidad por los riesgos incurridos como resultado de las medidas de política monetaria orientadas a garantizar la estabilidad de los precios.

Ambos objetivos podrían converger, por ejemplo, si el funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión de la política monetaria requiriese la adopción de medidas que reforzarán también la resistencia del sistema financiero. Cuando el banco central interviene para inyectar liquidez debe evitar que determinados sectores resulten favorecidos en detrimento de otros. Asimismo, ha de evitar distorsionar la competencia y obstaculizar de cualquier forma la asignación eficiente de los recursos.

No obstante, el extremo cuidado que ha de poner el banco central cuando interviene en los mercados no es un argumento a favor de su inactividad. Por el contrario, cuando las asimetrías de información –debidas, por ejemplo, a falta de transparencia del mercado o a la opacidad de ciertos instrumentos financieros– entorpezcan el funcionamiento eficiente de un determinado segmento del mercado, podría haber razones que justifiquen la intervención del banco central.

3.2 El campo de acción del banco central consistente con una gestión adecuada del riesgo financiero

De lo expuesto anteriormente resulta que el banco central, en tanto que es el único agente económico sin restricciones de liquidez, puede y debe contribuir a superar una crisis inyectando liquidez en el sistema. A este fin, debería emplear todos los instrumentos de que dispone, aunque sin asumir un nivel excesivo de riesgo de crédito. Su objetivo de suministrar un volumen de liquidez adecuado al sistema financiero ha de equilibrarse con la necesidad del banco central de evitar pérdidas y el riesgo moral de animar una asunción excesiva de riesgo por parte de las entidades.⁶

La concesión de crédito requiriendo las garantías adecuadas es una de las principales vías por las que los bancos centrales pueden suministrar liquidez. Si cuentan con un sistema apropiado para la gestión de garantías (en el que son especialmente importantes los criterios de admisibilidad y las medidas de control de riesgos), los bancos centrales pueden continuar inyectando en el sistema cantidades considerables de liquidez sin exponerse a riesgos adicionales. Ello se debe a que, al

6 Para un análisis de distintos aspectos del riesgo de liquidez veáanse las contribuciones en Banque de France (2008).

realizar operaciones de recompra con una entidad, el banco central queda expuesto al riesgo de contrapartida, aunque no asume riesgo de impago. Por tanto, puede seleccionar unilateralmente las garantías que admite, imponiendo recortes a su valoración, que se espera que sus contrapartidas acepten. Los recortes salvaguardan el valor de las garantías ofrecidas al banco central frente al riesgo de liquidación y al riesgo de mercado, además de frente a pérdidas por valoración a precios de mercado debidas a un incremento del riesgo de crédito relacionado con las garantías.

Además de los recortes de valoración, las facultades del banco central en lo que se refiere a la valoración de los activos y a la evaluación del riesgo de crédito son fundamentales en un contexto en el que, debido al funcionamiento anómalo del mercado, el banco central actúa como proveedor de recursos de última instancia para las actividades financieras. En tiempos normales, los participantes en el mercado establecen criterios para determinar la calidad del crédito y los precios, que tanto compradores como vendedores tienen incentivos para aceptar. En circunstancias en las que los mercados están en crisis y faltan inversores, los bancos centrales deberían, en la medida de lo posible, considerar la posibilidad de sustituir temporalmente al sector y constituirse en creador de mercado de última instancia. Aun cuando el banco central siempre podría compensar posibles defectos de valoración y de evaluación del crédito con medidas draconianas de control del riesgo (por ejemplo, imponiendo recortes de valoración muy significativos), ello conllevaría un resultado insatisfactorio de su misión institucional de contribuir a superar la crisis de liquidez.

La flexibilidad del banco central en lo que concierne a su marco de gestión de garantías ha de aplicarse con medida. En situaciones de escasez o de crisis de liquidez, las instituciones financieras tienen dificultades para financiar sus activos. Las líneas de crédito se reducen o se eliminan, puesto que otros participantes, por razones de incertidumbre, rechazan el riesgo de contrapartida. De hecho, los bancos centrales son los únicos participantes en el mercado que pueden desplegar una conducta anticíclica: siguen prestando como antes, con conocimiento de que se han incrementado los riesgos de contrapartida y los riesgos asociados con las garantías. Esta «inercia» de la actuación de los bancos centrales en el mercado monetario la describe W. Bagehot (1873) en su obra «Lombard Street», en la que aconsejaba al banco central seguir prestando «frente a lo que tiempos normales se considera una buena garantía». Durante la crisis actual, el BCE ha superado esta «inercia» a fin de mitigar el riesgo sistémico de liquidez al que se ha enfrentado el sistema financiero desde el colapso de Lehman Brothers. El BCE ha incrementado el volumen de crédito, ofrece actualmente financiación a plazos más largos de hasta un año y ha ampliado temporalmente la lista de activos de garantía admisibles en sus operaciones de crédito⁷.

7 Véase BCE (2009b, 2009c) y González-Páramo (2009) para una descripción de la gestión de liquidez del Eurosistema ante la crisis financiera.

En una crisis, los bancos centrales han de considerar ciertos factores que pueden disuadirlos de adoptar medidas más arriesgadas, relacionados principalmente con la necesidad de reducir el riesgo moral. Una preocupación constante para los responsables de los bancos centrales es cómo impedir que los recursos públicos se destinen a instituciones que hayan asumido riesgos de manera inapropiada. Si esto ocurriese, no sólo parecería que estas instituciones han sido recompensadas por su mala gestión del riesgo, sino que otras instituciones financieras estarían recibiendo indirectamente incentivos para adoptar conductas similares en el futuro. Esto puede evitarse si el banco central presta la atención debida a sus propias prácticas de gestión del riesgo, asegurándose de que el riesgo asumido en su propio balance es limitado y está siempre bien controlado. Este enfoque permite traducir una idea abstracta, es decir, la necesidad de evitar el riesgo moral, en una restricción concreta: el control de la asunción del riesgo asociado con las medidas para ampliar la liquidez.

En conclusión, los bancos centrales han de suministrar liquidez utilizando los instrumentos de que dispongan sin asumir un nivel excesivo de riesgo financiero. Cuanto mejor sea la gestión del riesgo del banco central, mayores serán los importes de liquidez que el banco central puede ofrecer asumiendo un nivel determinado de riesgo; o, al contrario, menor será el riesgo que ha de asumir para ofrecer un determinado importe de liquidez.

3.3 Principios de acción del banco central ante una crisis financiera

Sobre la base de los argumentos anteriores, es posible identificar algunos elementos concretos que pueden considerarse como principios de acción «naturales» de un banco central, en general, y del BCE en particular, ante una crisis financiera. Dichos principios son los siguientes:

- Dado que el objetivo primordial del BCE y del Eurosistema es el mantenimiento de la estabilidad de precios, las medidas referidas a los tipos de interés han de dirigirse al cumplimiento de este objetivo, con una clara distinción entre la orientación de la política monetaria y la gestión de las necesidades de liquidez del sistema bancario.
- Los bancos centrales pueden suministrar liquidez al sistema bancario en su conjunto a través de sus operaciones regulares de mercado abierto. Éstas pueden ampliarse, en lo que se refiere a los vencimientos de las operaciones de crédito, y relajarse, en lo que se refiere a los procedimientos de subasta, dependiendo de la naturaleza, profundidad y duración esperada de la crisis de liquidez. Además, las instituciones financieras tienen acceso a las facilidades permanentes de crédito que se ofrecen normalmente a las entidades de crédito a un tipo de penalización.

- Las medidas aplicables a las garantías deberían como mínimo ajustarse al principio de «inercia» del banco central en una crisis, es decir, no deberían restringirse. Tales medidas pueden incluso relajarse, siempre que exista un marco de gestión del riesgo adecuado frente al riesgo financiero para el banco central y frente al riesgo moral. Asimismo, medidas concretas aplicadas por el banco central dependerán de la naturaleza, profundidad y duración esperada de la crisis de liquidez.
- Las medidas extraordinarias de liquidez pueden complementarse con medidas de política monetaria atípicas, como la compra en firme de valores. Un ejemplo de este tipo de medidas es el programa de adquisiciones de bonos garantizados por valor de 60 miles de millones de euros que el Eurosistema está aplicando actualmente. Estas adquisiciones tienen un impacto duradero en el balance del banco central, lo que subraya la importancia de la aplicación de un marco de control del riesgo cuidadosamente diseñado.

Por otra parte, el banco central nacional puede suministrar liquidez en casos de emergencia a entidades de crédito concretas siempre que éstas tengan dificultades de liquidez pero no sean insolventes. Esta asistencia ha de prestarse en estrecha cooperación con las autoridades de supervisión, a fin de garantizar decisiones bien fundamentadas y un empleo prudente de los recursos públicos. Indudablemente, la cadena de reacciones que pueden suscitar los problemas de liquidez implica que, en ocasiones, puede ser difícil determinar si una institución financiera que requiere liquidez sigue siendo verdaderamente solvente.

Debe notarse, por último, que en determinadas ocasiones algunos bancos centrales han desempeñado también un importante papel como catalizador de las medidas de rescate privadas (como, por ejemplo, la actuación de la Reserva Federal en el rescate de Long-Term Capital Management en 1998).

3.4. Medidas de los bancos centrales para mejorar el funcionamiento de los mercados

Durante una crisis financiera, el banco central debería contribuir activamente a fomentar el retorno del funcionamiento normal de los mercados. En el caso de la crisis actual, un objetivo fundamental del banco central ha de ser apoyar iniciativas del mercado orientadas a mejorar la transparencia del mercado, promoviendo con ello la identificación y el análisis de los riesgos sistémicos.

Por ejemplo, podría mejorarse la transparencia de la titulización de activos, con lo que se facilitaría una información más completa y detallada acerca del

valor de los activos subyacentes, particularmente en los préstamos. Una mejora de la infraestructura utilizada por los emisores y los inversores para intercambiar información sobre productos financieros complejos incrementaría la transparencia y fomentaría la innovación en el mercado, reduciendo riesgos sistémicos.

Sin estas iniciativas, segmentos importantes del mercado podrían no recuperarse del notable descenso de la actividad causada por la crisis actual. Dichos mercados son importantes para permitir a las instituciones financieras asegurar la financiación basada en los activos, ampliar el crédito y distribuir mejor el riesgo, y contribuyen asimismo a la eficiencia del sistema económico. Por lo tanto, la recuperación de estos mercados es importante para evitar costes sociales considerables.

4. Conclusiones

La capacidad de los bancos centrales para contribuir a la estabilidad del sistema financiero reside en su competencia exclusiva para crear liquidez sin restricciones. En consecuencia, pueden ofrecer una aportación sustancial a la resolución de una crisis de liquidez suministrando el volumen adecuado de liquidez. Las actuaciones del Eurosistema desde agosto de 2007 ilustran la importancia de la política de gestión de la liquidez para asegurar los mecanismos de transmisión monetaria y, al mismo tiempo, contribuir a la estabilidad financiera.

No obstante, hay también actuaciones que el banco central no debería adoptar. El factor decisivo a la hora de trazar una línea divisoria entre lo que el banco central puede y no puede hacer es que las medidas sean plenamente compatibles con la política monetaria y con la capacidad de los bancos centrales para asumir riesgos financieros. Dicha línea se establece tanto en función de los objetivos que las medidas específicas pretenden obtener (que han de ser compatibles con el mandato del banco central) como del nivel de riesgo asumido (que ha de ser compatible con la capacidad del banco central para absorber riesgo sin comprometer su independencia financiera).

Las características específicas de ciertos contextos institucionales han permitido a algunos bancos centrales considerar la ampliación de sus competencias con el respaldo de garantías gubernamentales. La necesidad de mantener la independencia de los bancos centrales, así como una clara división de las competencias son los factores fundamentales a este respecto. En todo caso, la calidad de la gestión del riesgo financiero del banco central es crucial para los servicios que éste puede ofrecer sin traspasar esta línea divisoria.

Por último, el banco central puede actuar como catalizador de los esfuerzos de los mercados dirigidos a mejorar la transparencia, los criterios de gestión de riesgos y a fomentar el retorno del funcionamiento normal de los mercados.

Referencias bibliográficas

- BAGEHOT, W. (1873), *Lombard Street: A description of the money market*, New York, Scribner, Armstrong and Co.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2009a), “The external financing of households and non-financial corporations: A comparison of the euro area and the United States”, *Boletín Mensual*, Abril.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2009b), “The implementation of monetary policy since August 2007”, *Boletín Mensual*, Julio.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2009c), “Recent developments in the balance sheets of the Eurosystem, the Federal Reserve and the Bank of Japan”, *Boletín Mensual*, Octubre.
- BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES (2008). “FX reserve management: trends and challenges”, *BIS Papers*, n° 40, Mayo 2008.
- BANQUE DE FRANCE (2008), *Financial Stability Review – Special Issue on Liquidity*, February.
- BINDSEIL, U., GONZÁLEZ, F. y E. TABAKIS (eds.) (2009), *Risk Management for Central Banks and Other Public Investors*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CECCHETTI, S. (2009), “Crisis and responses: The Federal Reserve in the early stages of the financial crisis”, *Journal of Economic Perspectives* 23(1), págs. 51-75.
- COMMITTEE ON THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM (CGFS) (2008), “Central bank operations in response to the financial turmoil”, *CGFS Publications* n°. 31.
- CUKIERMAN, A. (2006), “Central bank finances and independence – How much capital should a central bank have?”, in M. Blejer and S. Milton (eds.), *The Capital Needs of Central Banks*, Bank of England Press.
- EISENSCHMIDT, A. HIRSCH and T. LINZERT (2009), “Bidding behaviour in the ECB’s main refinancing operations during the financial crisis”, *ECB Working Paper* 1052.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2009), “Financial market failures and public policies: A central banker’s perspective on the global financial crisis”, *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, pendiente de publicación.
- GREENSPAN, A. (2004), “Risk and Uncertainty in Monetary Policy”, *Remarks At the Meetings of the American Economic Association*, San Diego, California, January 3.
- KILIAN, L. y S. MANGANELLI (2008), “The Central Bank as a risk manager: quantifying and forecasting inflation risks”, *Journal of Money, Credit and Banking* 40, págs. 1103-1129.

EL SECTOR PÚBLICO ANTE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Francisco Villalba Cabello
Consejero Delegado de Analistas Económicos de Andalucía
Esperanza Nieto Lobo
Analistas Económicos de Andalucía
Universidad de Málaga

● RESUMEN

Palabras clave:

sector público, tecnologías de la información y comunicación, indicadores tecnológicos, eficiencia económica, bienestar.

Códigos JEL

O33, H54, H00

El artículo revisa el papel del sector público en materia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Partiendo de la evidencia empírica relativa al papel decisivo de las TIC en el crecimiento de la productividad, en el impulso al gasto en I+D, y en los efectos positivos sobre el progreso económico, se repasa la posición española en el contexto internacional, analizando la presencia y utilización de las TIC por parte de los agentes privados, empresas y ciudadanos, así como por la propia Administración del Estado. El trabajo también resume las políticas públicas llevadas a cabo en el espacio nacional, dentro del marco europeo, los objetivos de estas actuaciones, los principales avances registrados y los importantes retos todavía pendientes para mejorar la eficiencia de los servicios públicos y, por tanto, el bienestar de la sociedad.

1. Introducción

En una sociedad como la actual, marcada por el proceso de globalización que está transformando las relaciones económicas, laborales e incluso la forma de vivir y las relaciones personales, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) desempeñan un papel fundamental, estando presentes tanto en su origen, como impulsoras o causantes de estos cambios, como entre las consecuencias de estos fenómenos de transformación, ya que la propia sociedad se convierte en demandante de las plataformas tecnológicas de *última generación*. En el plano económico, las nuevas tecnologías aportan valor añadido, de modo agregado, contribuyendo a sentar las bases de lo que se ha venido en denominar la Sociedad del Conocimiento –como un nuevo modelo de crecimiento –, frente a la antigua sociedad industrial.

Las externalidades positivas, que la utilización de las TIC van a suponer para alcanzar mayores niveles de progreso económico y bienestar (a través de los llamados efectos “spillover”), evidencian las responsabilidades que tienen en esta materia las Administraciones Públicas, a través de una doble vertiente. Por un lado, la de promover la actuación en el campo tecnológico (impulsando sus infraestructuras, seguridad, calidad y fomentando el desarrollo del sector), lo que redundará positivamente en las empresas y en los consumidores. Por otro, no menos importante, la de contribuir a la eficiencia y productividad de las propias Administraciones Públicas, favoreciendo el bienestar social a través de los principales campos de actuación del sector público en las sociedades avanzadas: educación, sanidad, justicia, hacienda, sin olvidar la propia administración electrónica, la cultura o el medio ambiente.

Esta doble tarea y, por tanto, los dos grandes campos de actuación del sector público constituyen el contenido fundamental de este artículo, al que está dedicado el capítulo tercero. Antes, tras esta introducción, nos ha parecido oportuno dedicar un apartado previo a las evidencias de la vinculación existente entre las nuevas tecnologías y la mejora de los niveles de productividad y crecimiento económico, así como a contextualizar la posición española dentro del panorama internacional.

Sin duda en la situación económica actual, en la que se hace, sin duda, más preciso y urgente un cambio de modelo productivo que favorezca la recuperación de la actividad y el progreso, el potencial del sector de las TIC y la actuación del sector público a través del impulso de éste adquiere un papel más relevante. Por un lado, dichas tecnologías contribuirán decididamente a la definición

de ese nuevo modelo y a alcanzar los beneficios que las mejoras en las nuevas tecnologías son capaces de inducir sobre otros sectores y, por consiguiente, sobre el crecimiento económico y el bienestar social. Por otra parte, las TIC pueden contribuir a mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas, y en consecuencia a contener el gasto sin sacrificar la calidad de los servicios que ofrecen a ciudadanos y empresas.

2. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como factor de eficiencia económica

La aportación positiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones al crecimiento económico goza de un amplio consenso en la doctrina, gracias a los trabajos de Stiroh (2004), Jorgenson (2005) y Van Ark (2006), que mostraron la evidencia empírica de la aportación de la inversión en TIC al crecimiento del PIB y de la productividad en los países desarrollados desde mediados de los años noventa. En particular, en los EE.UU., el crecimiento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores experimentó una importante aceleración durante la segunda mitad de la citada década, dejando atrás la senda de lento avance que se había observado desde los setenta. La implantación de las TIC o la economía digital¹ era la clave fundamental que explicaba esta rápida expansión del PIB (que, aunque en menor medida, también se percibió en otras economías como Canadá, Japón, Bélgica y los países nórdicos).

Esta afirmación está fundamentada en la transmisión desde las ramas productoras de bienes y servicios TIC (principalmente manufactureras, creadoras de equipamientos, semiconductores y equipos informáticos), que gracias a los avances en la productividad de los factores y al aumento de la competencia en la industria, hicieron posible un notable descenso de los precios (más en concreto, en la relación calidad/precio). La extensión a las diferentes actividades y sectores económicos de las tecnologías informáticas provocaron mejoras técnicas que favorecieron la mayor eficiencia en el uso de los factores trabajo y capital. Estos efectos positivos se manifestaron, con mayor claridad precisamente, en aquellas ramas que hacían más uso de las TIC (finanzas, seguros, servicios profesionales y comercio minorista

1 Conviene aclarar que por economía digital se entiende todo lo relacionado con Internet, pero economía digital también incluye otros servicios y dispositivos: PDA, GPS, MP3-4, etc. que no tienen por qué estar conectados a Internet. De hecho, en 2006, el 70 por ciento de los microprocesadores no tenían como destino los ordenadores sino que, vehículos, coches, televisiones de alta definición, etc. han sido los receptores de los mismos, dotándolos así de funcionalidad digital y en muchos casos de conectividad. Así, resulta innegable la introducción de las TIC en todos los aspectos de la economía y de la sociedad, lo que ha favorecido el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos y también ha contribuido al crecimiento económico.

y al por mayor). Si bien es cierto que los incrementos en la productividad total de los factores, asociados a los nuevos procesos productivos y cambios organizativos factibles a través de las nuevas tecnologías, coincidieron con otras transformaciones del marco competitivo, desregulación de mercados, globalización económica, etc., que también han podido influir en dichos avances, aunque no sea posible determinar cuál ha sido su aportación exacta.

Las estimaciones del impacto del stock de capital TIC sobre la renta y la productividad se basan en la metodología de Jorgenson, y permiten establecer una comparativa internacional, en la que las diferencias entre países se deben al distinto peso de las manufacturas TIC sobre el PIB, al propio impacto directo de la inversión en equipamientos TIC (con un mayor efecto de la inversión en software y ordenadores que en comunicaciones), así como al efecto sobre la productividad total de los factores (PTF), derivados de ganancias en la eficiencia del factor trabajo y capital que se generan en el sector y en otras ramas de actividad no productoras de TIC. Así, se estima que la renta de EE.UU. registró un incremento superior al 17 por ciento durante el periodo 1989-2005 debido al efecto directo de las TIC, mientras en los países europeos lo habría hecho en torno al 10 por ciento (cuadro 1).

Cuadro 1

Contribución de las TIC al incremento de la renta en el periodo 1989-2005 (Tasas de variación, en porcentajes)

Países	Del capital TIC		Con aportación a PTF (*)	
	Tasa anual	Acumulada	Tasa anual	Acumulada
EE.UU.	0,7	11,1	1,0	17,5
Alemania	0,3	5,2	0,7	11,2
Francia	0,3	4,8	0,6	10,2
España	0,4	6,4	0,5	9,1
Italia	0,2	3,1	0,4	6,5
Reino Unido	0,6	10,6	1,0	17,3
Japón	0,3	4,5	0,6	10,7
UE-15 (**)	0,3	5,0	0,6	9,6

(*) Para 2000-2005 media PTF de años anteriores, excepto para EE.UU.

(**) Para 2000-2005 media países UE incluidos

Fuente: Myro, con la información de Jorgenson y Vu (2005 y 2008) y Van Ark y Timmer (2006).

De este modo, la inversión en tecnologías de la información y telecomunicaciones, hardware y software y los servicios que incorporan éstas, han supuesto un revulsivo importante en la productividad, del orden entre 3 y 5 veces más que la procedente del capital no TIC (como son los edificios o las máquinas). En definitiva, las investigaciones de Jorgenson, Ho y Stiroh (2008) concluyen que para la mayoría de las industrias y organizaciones (pudiéndose entender que incluye al sector público), las TIC son la principal herramienta para potenciar la productividad y la innovación.

Por su parte, la OCDE realiza estudios periódicos a fin de analizar la contribución de las TIC al PIB de los países desarrollados, de forma que con las estadísticas disponibles se puede obtener información más actualizada (2001-2006) que la referida en las investigaciones anteriores. Según los cálculos de esta institución, el impacto resulta superior en los países de mayor tradición tecnológica como Australia, EE.UU. o Suecia, mientras España se sitúa en un puesto medio en este aspecto. También es significativo, de acuerdo con la información de la OCDE, que algunas grandes potencias industriales como Italia, Alemania y Francia no hayan basado su crecimiento más reciente en las TIC (gráfico 1).

Cuadro 2

Peso del capital TIC con respecto al total del capital productivo (Porcentajes)

Países	1980-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004
EE.UU.	2,8	4,6	6,3	9,7
Alemania	1,9	2,7	3,4	4,8
Francia	1,1	1,6	2,3	3,5
España	1,3	2,0	2,6	3,6
Suecia	1,9	2,7	4,4	7,2
Italia	1,8	3,0	4,1	5,9
Reino Unido	1,4	2,5	4,4	7,0
UE-15	1,6	2,3	3,3	5,0

Fuente: Martínez, Rodríguez y Torres (2008).

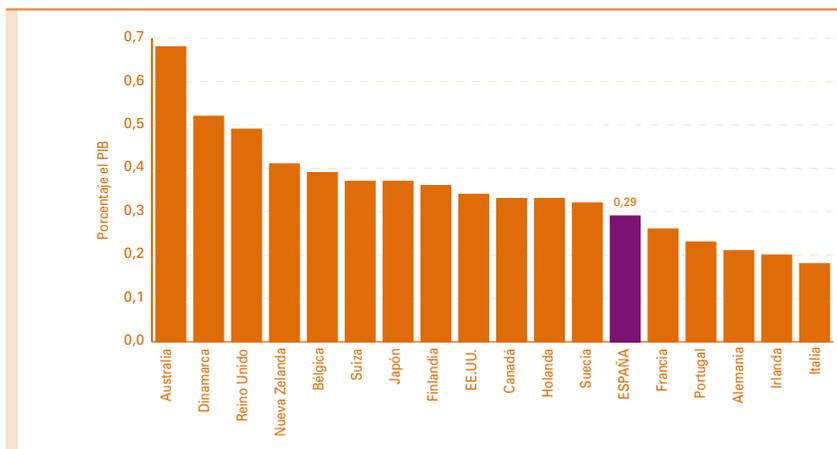
De acuerdo con estos análisis, en España, el efecto positivo de las TIC resultaría inferior al del promedio de los países de nuestro entorno, porque se

incorporó con cierto retraso al proceso de implantación de las TIC y porque, a menudo, las inversiones de empresas y gobiernos en estas tecnologías se han dirigido a equipamientos no óptimos (más a las comunicaciones que al software), que no logran apreciar todas las ventajas. En cambio, sí lo serían los equipos electrónicos que sirven a la acumulación de programas informáticos, que mejoran el potencial productivo y elevan el capital intangible (Myro y Velazquez, 2008). En cualquier caso, la proporción que representa el capital en TIC con respecto al total del capital productivo presenta diferencias notables entre países, observándose también una trayectoria heterogénea en las últimas dos décadas (cuadro 2).

La comparación por países de los equipamientos en TIC revela que la posición poco aventajada de España va a guardar una relación significativa con el menor número de ordenadores y de usuarios de Internet, siendo estas diferencias más notables en el caso de los hogares que de las empresas. Aunque este análisis será abordado en el capítulo siguiente, bajo la perspectiva del papel impulsor de las TIC que deben asumir las políticas públicas, resulta oportuno recordar que, también, la doctrina ha identificado como factor limitante de los rendimientos de las inversiones en TIC un marco institucional insuficiente para estimular la competencia. Así, en muchos países europeos, entre ellos España, este contexto inadecuado, así como el hecho de que las empresas no se han comportado de acuerdo con las exigencias de las nuevas tecnologías —que hubieran hecho necesarias inversiones adicionales en otras formas de capital físico y humano— ha sido determinante para una implantación menos sólida de las tecnologías de la información y comunicación.

GRÁFICO 1: CONTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN TIC AL CRECIMIENTO DEL PIB (2001-2006). Porcentaje del PIB

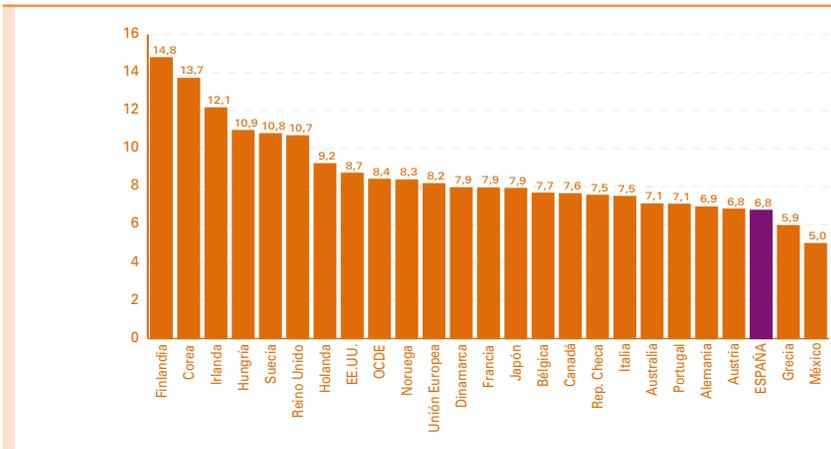
Fuente: OCDE Productivity Database, abril 2008.



Con la finalidad de comprobar la contribución del capital TIC al crecimiento de la productividad y al avance económico, algunos trabajos de investigación han analizado la evolución reciente de los sectores productivos (de mercado) en los países de la UE, atendiendo a su relación con las tecnologías de la información y comunicación. De este modo, se establece una clasificación que distingue a sectores productores de bienes TIC, a sectores o ramas intensivas en el uso de las TIC y, por último, a una tercera tipología de sectores que utilizan las TIC con una intensidad inferior a la media de los sectores económicos. La trayectoria en los últimos diez años de estos tres grupos ha sido dispar, observándose que los sectores intensivos en el uso de las TIC han experimentado una expansión más significativa, con mayor peso en el VAB agregado (Mas, Quesada, 2009) (gráfico 2). Desde el análisis de la aportación de los sectores TIC al Valor Añadido Bruto de la economía, la información procedente del Observatorio Europeo de Tecnologías de la Información (en sus siglas en inglés, European Information Technology Observatory) muestra que los países con un mayor peso de las ramas en Tecnologías de la Información y Comunicación son Finlandia, Corea e Irlanda. Mientras, la posición de España resulta menos aventajada y por debajo de los promedios de la UE y OCDE (cuadro 3).

GRÁFICO 2: IMPORTANCIA DEL SECTOR TIC EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS
Porcentaje del VAB del sector TIC sobre el VAB total

Fuente: OCDE Outlook 2008.



Más relevantes son las conclusiones desde el punto de vista de la productividad, ya que para el conjunto de países de la UE, la contribución de los sectores intensivos en el uso de las TIC al crecimiento de la productividad supera ampliamente a la observada en los no intensivos. En el caso del sector productor de

TIC, cuando se relativiza su tamaño, su aportación a las mejoras en productividad resulta aún más notable. De forma que, en la mayoría de los países de la UE, es este sector el que más ha contribuido a la productividad general de la economía.

Cuadro 3

**Aportación de las TIC al incremento de la productividad del trabajo
(Tasas de variación, en porcentajes (1989-2005))**

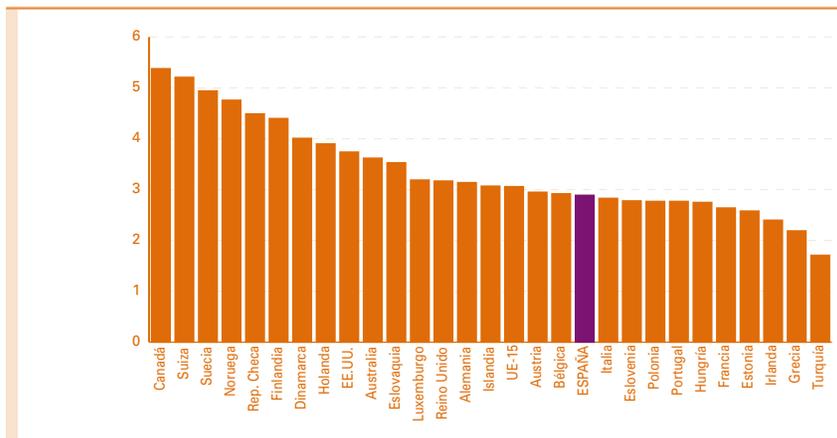
Países	Contribución de las TIC		Incremento de la productividad	TIC/ Productividad
	Anual	Acumulada		
EE.UU	1,1	18,3	38,2	47,9
UE-15	0,6	9,6	31,6	30,4
España	0,5	8,2	16,2	50,4

Para 2000-2005 media PTF de años anteriores, excepto para EE.UU.

Fuente: Myro, con la información de Jorgenson y Vu (2005 y 2008) y Van Ark y Timmer (2006).

GRÁFICO 3: EMPLEO EN SECTOR TIC EN RELACIÓN AL TOTAL EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS. Porcentaje sobre el total de empleos

Fuente: OCDE.

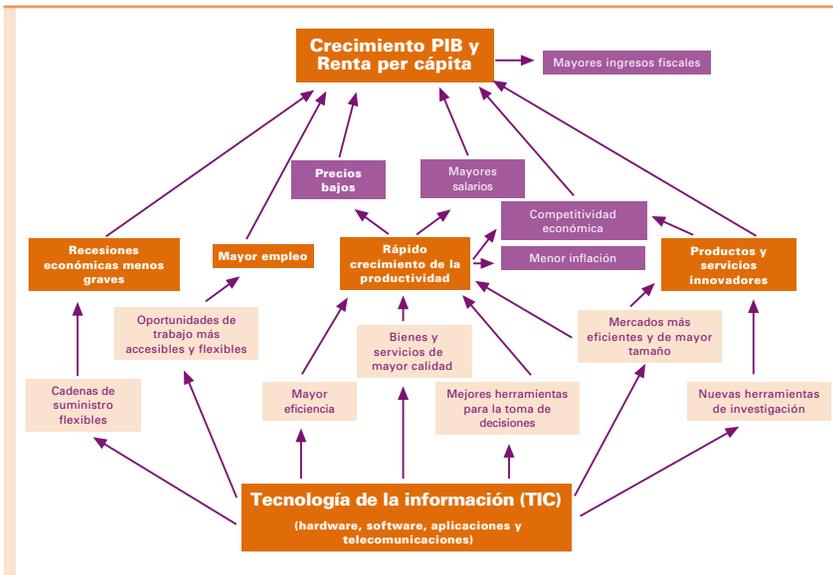


Otra forma de aproximar la importancia del sector TIC en cada uno de los países nos la proporciona la medición del empleo en dicha actividad. Así, a través de la información de la OCDE, puede comprobarse como el peso correspondiente a las TIC sobre el total de empleos resulta menos relevante en España que en otras economías con sociedades de la Información más potentes, caso de Canadá, Suecia o los países escandinavos (cuadro 3).

Además de su positiva influencia en el factor capital tecnológico, las TIC también han desempeñado un papel relevante sobre otro factor productivo: el factor trabajo, ya que los trabajadores más cualificados tienen una mayor presencia en los sectores relacionados con las TIC, tanto con los productores de este tipo de bienes, como con los sectores intensivos en su uso. De este modo, un rasgo definitorio de los sectores vinculados a las TIC se refiere a su capacidad para absorber un porcentaje mayor de trabajadores más cualificados y, por tanto, más productivos. En definitiva, los positivos efectos de las TIC sobre el conjunto de la economía se percibirían gracias a la transmisión del impacto del uso de estas tecnologías sobre otras ramas de actividad, a través de la inversión en activos de conocimiento e innovación y en los avances en productividad y eficiencia que se generan sobre dichos sectores y sobre el conjunto de la economía. En el esquema 1 se trata de resumir los canales a través de los cuales las TIC van a contribuir a la generación de un mayor nivel de renta y bienestar.

ESQUEMA 1: LOS CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN HACIA EL CRECIMIENTO DEL PIB Y LA RENTA

Fuente: Atkinson, R.D. y McKay A.S. (2007).

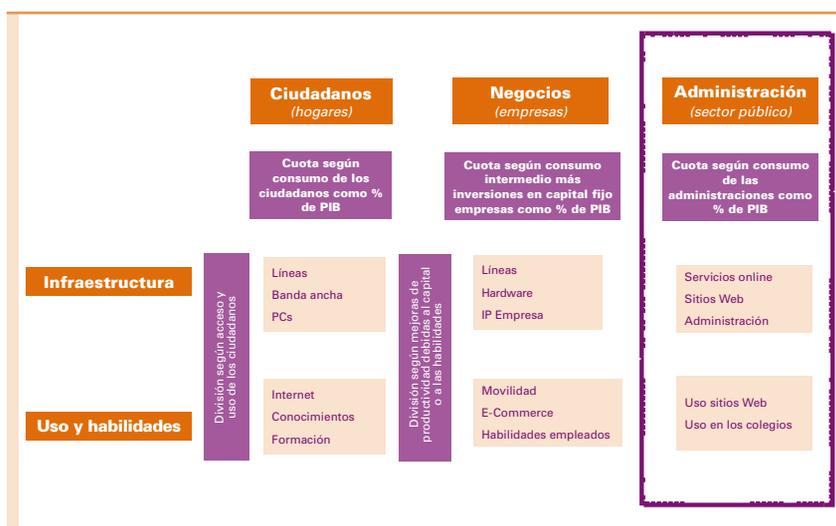


Por tanto, las razones que justifican las estrategias de difusión del uso de las TIC en empresas, hogares y en el sector público se fundamentan en las mejoras que se generan sobre la productividad, directa o indirectamente, a través de su impacto sobre el nivel de innovación en los procesos productivos. De esta forma, podría decirse que este impacto tiene muchas vertientes: mejora de productividad, creación de empleo, mercados más eficientes, mayor calidad de productos y servicios, nuevos productos y servicios más innovadores. Por tanto, puede considerarse que las TIC tienen una influencia global en distintos ámbitos de la economía y de la sociedad, llegando a ser una variable fundamental en la creación de riqueza y mejora de la calidad de vida de los individuos, tratándose en opinión de algunos expertos del elemento explicativo más importante (Atkinson, McKay, 2007).

Si bien son muchas las investigaciones que confirman a las TIC como un factor clave en el desarrollo reciente de las economías, en el informe elaborado por Nokia en colaboración con London Business School, denominado “The Connectivity Scorecard”, todavía las TIC podrían contribuir en mayor medida al crecimiento económico, incluso en los países donde gozan de una mayor implantación (esquema 2). Este informe calcula un índice que amplía el concepto de *conectividad*, al referirse no sólo a la conexión mediante redes fijas o móviles, o la mera intensidad de uso de las tecnologías, sino también incluye para su cálculo las habilidades de los usuarios por lo que se define el concepto de “conectividad útil”, o sea, la capacidad de los

ESQUEMA 2: COMPOSICIÓN ÍNDICE DE CONECTIVIDAD

Fuente: The Connectivity Scorecard. London Business School y LECG, 2008.



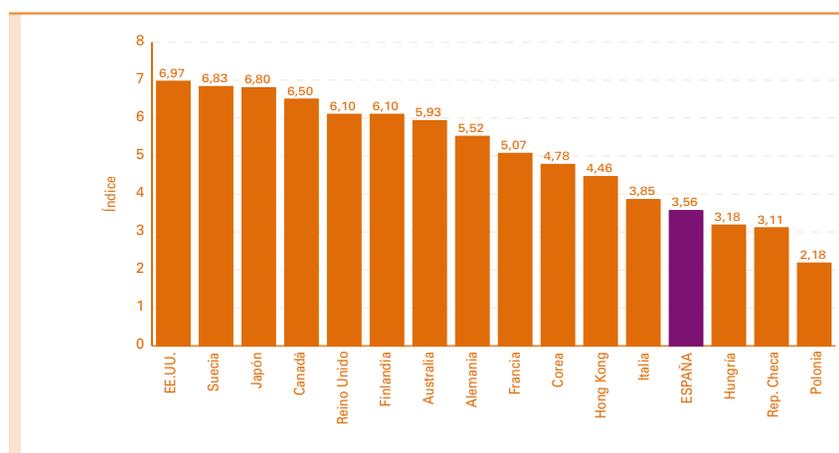
ciudadanos, la *Administración* (el sector público) y las empresas de mejorar sus funciones gracias al uso de las TIC. Esta nueva visión es interesante sobre todo porque trata de representar el impacto de las tecnologías y no se queda sólo en la extensión y uso de las mismas.

De este modo, el indicador se compone de varias medidas que sintetizan la habilidad que tienen los países en cuanto a la aplicación y uso de las redes de comunicación para incrementar el crecimiento y la productividad (así se mide el uso de software por parte de las empresas, la alfabetización y el acceso por parte de las mujeres a las nuevas tecnologías, etc.). Por otro lado, tiene en cuenta los datos específicos de cada país para ponderar el peso que cada uno de los principales agentes tienen en todo el modelo: las empresas, los ciudadanos y la Administración Pública. La completitud de este indicador compuesto, recogiendo todos los factores que influyen en el grado de implantación de las TIC en la sociedad, en su conjunto, resulta muy útil para sintetizar a los tres grandes agentes en los que descansa el desarrollo de la sociedad del conocimiento, es decir, ciudadanos, empresas y sector público, siendo especialmente determinante la actitud de éste último para facilitar la extensión de las tecnologías de la información al sector privado.

La elaboración de este índice permite, siguiendo las definiciones y tipologías del World Economic Forum, clasificar las economías de los países y obtener un ranking. En el último año disponible, se ha utilizado una muestra de 16 países, ocupando España la posición decimotercera, con una media de 3,56 puntos, tal y como se refleja en el gráfico 4.

GRÁFICO 4: ÍNDICE DE CONECTIVIDAD. Puntos

Fuente: The Connectivity Scorecard. London Business School y LECG, 2008.



En definitiva, las TIC impulsan la productividad en las empresas a través de una gran variedad de vías: permiten que las organizaciones automaticen las tareas, liberen a los trabajadores para que creen valor en otras, reestructuren la ingeniería de procesos y permitan que las organizaciones gestionen de manera más eficiente los recursos. Asimismo, otros efectos indirectos como permitir economías de escala o mejorar los mecanismos de decisión, también desempeñan un factor clave en la mejora de la productividad.

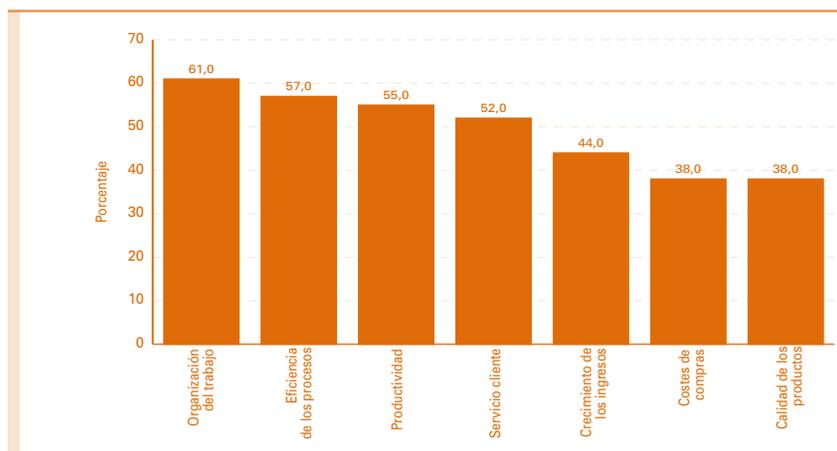
Esta positiva influencia en la productividad de las empresas resulta avalada por diferentes trabajos de investigación, que tienen un carácter más divulgativo y menos academicista. Así, un estudio sobre 1.167 grandes empresas de Estados Unidos llegó a la conclusión que las empresas que invertían más dinero en TIC tenían en media una productividad superior. En otro análisis, realizado en Inglaterra, se evidenció que un incremento del 10 por ciento de los trabajadores con uso de ordenadores, redundaba en un 2,2 por ciento de ganancia en la productividad en compañías ya asentadas y un 4,4 por ciento en las nuevas empresas. Lo mismo ocurre con el uso de las redes en las empresas, que provocan un aumento de un 5 por ciento en la productividad de aquellas empresas que las utilizan; o de los servicios Internet, con un 7 por ciento de incremento en el valor añadido en las empresas que utilizan *e-procurement*. Las encuestas de opinión a ejecutivos muestran resultados consistentes con todos estos trabajos. En concreto, en EE.UU., el 91 por ciento de los directivos piensan que las TIC han contribuido a que los trabajadores sean capaces de realizar mayor trabajo con el mismo número de horas trabajadas. Por su parte, en Europa el 55 por ciento de los ejecutivos opinan que las TIC han contribuido a la mejora de la productividad, aunque también influyen en muchos otros aspectos como organización del trabajo (61 por ciento) y calidad del producto (38 por ciento), tal y como se resume en el siguiente gráfico, con los resultados de las encuestas realizadas por la Comisión Europea (gráfico 5).

La percepción de los empresarios apoyaría, de este modo, la alta correlación que se observa entre países con una sólida implantación de las tecnologías de la información y la comunicación y economías con notable expansión de la producción y competitividad (como Irlanda, China o Corea). El indicador sintético eReadiness (que mide el grado de implantación de la sociedad de la Información, en términos de infraestructuras, capacitación de los ciudadanos, empresa y sector público), elaborado anualmente por *The Economist Intelligence Unit* constata esta vinculación positiva.

Sin duda, como se ha señalado anteriormente, entre los motivos principales del impacto positivo de las TIC sobre la productividad agregada se encuentra el hecho de que son precisamente los sectores productores de bienes TIC (principalmente los dedicados a la fabricación de equipo eléctrico, electrónico y óptico, así como

GRÁFICO 5: IMPACTO DE LAS TIC EN LOS NEGOCIOS EN LA UE
Porcentaje de respuestas

Fuente: e-Business W@tch Report2008. Comisión Europea.



a las comunicaciones), los que más invierten en I+D –superando a los sectores automovilístico y farmacéutico –. En consecuencia, alcanzar el *objetivo* fijado por la Estrategia de Lisboa de destinar el 3 por ciento del PIB en gasto en I+D, depende en una elevada proporción de la inversión del sector productor TIC, bien a través del mayor despegue de esta rama sobre el conjunto de la economía o mediante la intensidad de la inversión del sector en I+D+i.

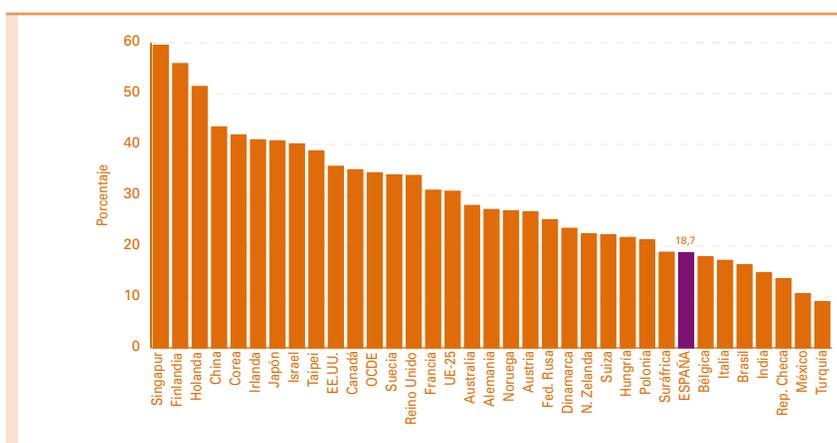
Para comprobar si la acumulación de conocimiento guarda alguna relación con el sector de las TIC, puede analizarse la significación de estas tecnologías en el registro de patentes. Así, en países como Singapur, Finlandia u Holanda, la mitad de las patentes se producen en el sector TIC, frente a otras economías como Turquía o México en el que este porcentaje se sitúa alrededor del 10 por ciento. La media de la OCDE muestra cómo más de un tercio de las patentes se producen en este sector, siendo destacable el notable crecimiento de las patentes TIC en China. España tampoco ocupa una posición relevante en este campo, siendo el número de patentes totales bastante reducido (representa un 0,9 por ciento de las patentes registradas en el mundo, OCDE 2007), si bien el 18,7 por ciento de éstas se referían a tecnologías de la información y comunicación, evidenciando la significación de las TIC en materia de innovación (gráfico 6).

Así pues, la verdadera implicación de las nuevas tecnologías en información y conocimiento excede del propio sector, de su relevancia como una rama de actividad más o menos destacada dentro del VAB. Sus efectos van a descansar en

su utilización por parte de los agentes económicos: hogares, empresas y sector público, alcanzándose así el verdadero potencial de las TIC en términos de mejora de la eficiencia, la productividad y, en última instancia, para acelerar el crecimiento económico. Por todos estos motivos resulta incuestionable el papel que debe desempeñar el sector público para impulsar y favorecer la implantación de las TIC en la sociedad.

GRÁFICO 6: PATENTES TIC SOBRE EL TOTAL DE PATENTES RECONOCIDAS INTERNACIONALMENTE. Porcentaje sobre total patentes

Fuente: OECD, Patent Database, 2007.



3. Las políticas públicas para el desarrollo de las TIC

Tanto en sus orígenes como en la realidad actual, la utilización, la propagación y la difusión de las TIC ha constituido básicamente un fenómeno de índole privada, aunque no pueda menospreciarse el papel desempeñado por la intervención del sector público. Ya en la pasada década, los responsables económicos y las principales instituciones internacionales (ONU, OCDE, Comisión Europea) identificaron, de forma inequívoca, a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como instrumentos fundamentales con los que conseguir una mejor posición en el mundo, mediante un crecimiento económico sostenido, basado en el incremento de la productividad y la competitividad, capaz a su vez de proporcionar a la ciudadanía mejores niveles de bienestar y calidad de vida. No obstante, en fechas más recientes, la función que deben jugar las TIC en la consecución de estos objetivos ha observado un cambio que no debe pasar desapercibido, de modo que podría decirse que las

TIC han dejado su papel anterior de “facilitar” el avance de la productividad y el crecimiento económico, a desempeñar otro más protagonista, el de ser el “motor del despegue”, el del cambio en el modelo productivo y social.

Desde la perspectiva de alcanzar el objetivo de la eficiencia del sector público, los frutos en materia económica del desarrollo de las TIC serán la consecuencia de dos grandes líneas de actuación:

- De políticas activas de oferta y demanda de bienes y servicios que incorporen estas nuevas tecnologías, que sirvan para impulsar el acceso a las TIC por parte de los ciudadanos y empresas. De este modo, el progreso tecnológico que incorpora las mejoras en información y comunicación va a constituir un *choque de oferta* positivo, a nivel macroeconómico². Estas políticas deben contribuir, básicamente, a reducir el coste del uso de las TIC y a mostrar las ventajas de su utilización por parte de los agentes económicos privados.
- Por otro lado, el sector público con la finalidad de mejorar el funcionamiento del mercado y contribuir a paliar los fallos que éste presenta y en aras de mejorar la eficiencia de la economía, en su conjunto, puede suministrar o proveer servicios públicos a través de Internet (en lo que ha venido a denominarse como *e-Government* o Administración electrónica).

En este capítulo, se trata de analizar con mayor atención estas dos grandes aproximaciones del sector público a la implantación de las TIC sobre el conjunto de la economía, bajo el enfoque de la situación española en una comparativa con los países de su entorno, en los principales indicadores relevantes en esta materia, así como en el contexto de las políticas europeas y de las economías desarrolladas, que abordan el compromiso de consolidar una sociedad basada en la información y el conocimiento.

3.1. El papel del sector público en la creación de un contexto adecuado para la extensión de las TIC en la sociedad

La primera aproximación a la actuación pública en materia de promoción de las TIC se refiere a su función para facilitar y promocionar el uso entre los ciudadanos, empresas e instituciones de estas tecnologías. La estrategia de los gobiernos de las

2 Desde un punto de vista teórico, representa un desplazamiento hacia afuera de la frontera de posibilidades de producción o, si se quiere, un desplazamiento hacia arriba de la función de producción agregada (en el sentido Solow-Swan), susceptible de aumentar la productividad de los factores, el nivel de renta y el nivel de empleo, y de reducir paralelamente el nivel de precios.

economías más avanzadas y, en particular, de los europeos se enmarca dentro de la Agenda de Lisboa (ciudad donde se celebró el Consejo de Europa en marzo de 2000), estableciendo los criterios básicos para el impulso de estas tecnologías, y que se vieron concretados en distintos planes y actuaciones. La más importante, es la **iniciativa i2010**, continuación del plan de acción eEurope que pretende, como estrategia global, hacer de la *vieja Europa* una economía cuyo crecimiento (entre los más fuertes del mundo) esté basado en la sociedad de la información y el conocimiento. El conjunto de medidas políticas que propone i2010 se articula a través de tres ejes prioritarios, que se vienen llamando las tres “i”: la creación de un espacio de (I)nformación europeo único, el incremento de la (I)nversión en investigación en TIC y, por último, el fomento de la (I)nclusión social mediante los servicios públicos digitales de calidad.

Durante los últimos cinco años, la estrategia recogida en la i2010 ha sido la política marco³ para la Sociedad de Información en Europa, convirtiéndose en un referente y aglutinando las principales orientaciones políticas para promover una economía digital competitiva en Europa, siendo especialmente significativo la inclusión del carácter social de las TIC (el tercer eje prioritario de la iniciativa 2010), ya que estas tecnologías van a mejorar la vida de los europeos. De este modo, los tres pilares mencionados constituían tres campos de acción para impulsar la implantación de las TIC en la economía y la sociedad.

El primero se traduciría en la profundización de un mercado único para las empresas y consumidores, mediante medidas de liberalización y la armonización de la regulación de los estados miembros en sectores de telecomunicaciones y audiovisual. El segundo, en un mayor estímulo a la I+D en las tecnologías de la información y comunicación (TIC), a través de mecanismos de financiación que aunaran al sector público y al sector privado en aquellos campos de interés para Europa, como por ejemplo, la telefonía móvil. Y, en tercer lugar, pero no menos importante, fomentar y promocionar los beneficios que las TIC pueden ofrecer a los ciudadanos europeos gracias a la prestación de mejores y nuevos servicios, que la adopción de las nuevas tecnologías hace posible.

En el ámbito de las competencias nacionales, la aplicación de la i2010 ha gozado de una transposición desigual, y si bien en todos los países las metas han gozado de una aceptación elevada, la concreción de los planes se ha ocupado de distintos aspectos (con una amplia prioridad al fomento de la extensión de la banda ancha). Así, algunos países han optado por impulsar los conocimientos TIC por parte

3 Esta política resulta bastante coincidente con los criterios expresados por la ONU, en la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información, celebrada en Túnez en noviembre de 2005, o la OCDE que realiza un seguimiento periódico y las perspectivas en el sector (OCDE Information Technology Outlook).

de la población (caso de Holanda), otros han optado por impulsar al sector productor de contenidos digitales (ejemplo de Francia, con el *Plan Numérique 2010* o el *Plan Digital Britain* de Reino Unido, que apoya a las ramas del software, videojuegos y las aplicaciones para móviles). También la i2010 ha sido adoptada a las prioridades de Holanda y Dinamarca, en términos de realizar un mayor esfuerzo en la accesibilidad a los bienes y servicios TIC de las personas con discapacidad (disminución de barreras) o grupos de riesgo de exclusión (Declaración de Riga⁴, 2006). Por su parte, en el caso de España, los objetivos cristalizaron en el **Plan Avanza** (y a partir de 2009, en el *Plan Avanza2*), que básicamente trata de generalizar el uso y el impacto de las nuevas tecnologías en la economía y sociedad españolas, así como lograr la convergencia con los países de nuestro entorno en esta materia.

Para calibrar en qué medida eran y siguen siendo necesarios alcanzar los grandes objetivos de la política española en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) resulta oportuno medir el grado de implantación de estas nuevas tecnologías en el sector privado (hogares y empresas), así como en el sector público, y las discrepancias con respecto a las economías de nuestro entorno. La información estadística de Eurostat y de la OCDE permite establecer una comparativa internacional de los principales indicadores que conciernen al uso de los TIC de los hogares y de las empresas, encontrándose España, por lo general, por debajo de la media. Este es el caso del acceso y utilización de ordenadores e Internet, la calidad de las infraestructuras TIC, el teletrabajo o el comercio electrónico. Mientras, la utilización de las TIC por parte de las Administraciones Públicas españolas no presenta tantas diferencias con respecto a la media europea, superando algunos indicadores el promedio de la UE-27.

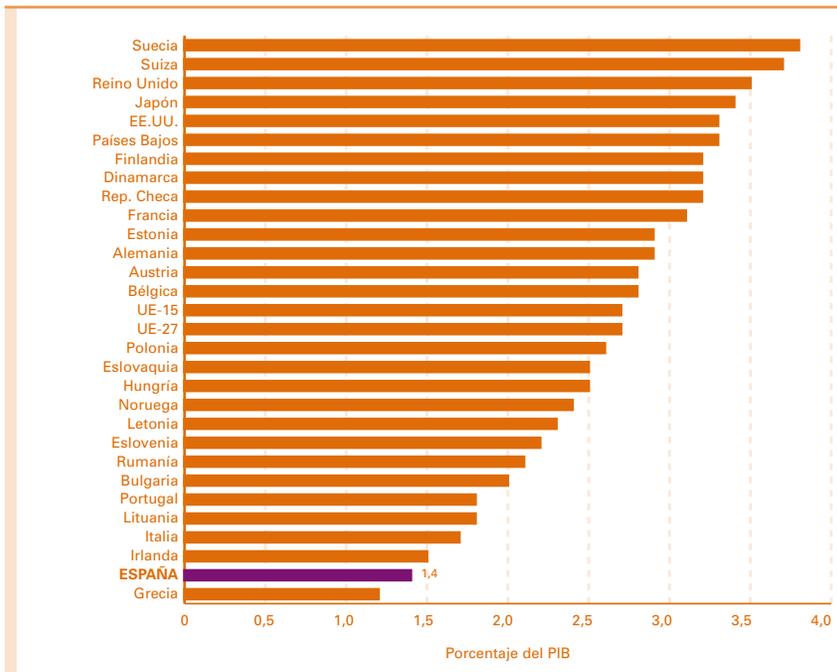
En los siguientes gráficos y cuadros se recoge la posición española en los principales indicadores señalados, con especial atención a aquellos que están más relacionados con la utilización de estas tecnologías por parte de los ciudadanos, las empresas y la interacción entre los agentes privados y de cada uno de éstos con el sector público. La perspectiva con la que se aborda la posición, a modo de ranking de España, es la de valorar la idoneidad de las propuestas o ejes de actuación de las políticas públicas en materia de las TIC (representadas en el Plan Avanza). De este modo, la proporción del gasto en Tecnologías de la Información sobre el PIB total evidencia las notables diferencias entre países y la baja significación de este peso en el caso de España, que mantiene un porcentaje de gasto muy alejado de países como Suecia, Reino Unido, Japón, EE.UU., y por debajo además del promedio de la UE. En 2006 (último año para que se dispone) ascendía a 13.678 millones de euros, lo que representaba el 1,4 por ciento del PIB español (gráfico 7). Para apreciar mejor el

4 La Declaración Ministerial de Riga, en 2006, estableció una serie de objetivos sobre la inclusión digital: http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration-riga/pdf.

significado de esta cifra, debe tenerse en cuenta que según la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España, en 2008, en el informe oficial que elaboran para el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la facturación del *hipersector* TIC alcanzó el pasado año los 102.668 millones de euros, representando la rama de los servicios de telecomunicación el 44 por ciento del total y las tecnologías de la información, el segundo, con un peso del 17 por ciento (17.761 millones de euros).

GRÁFICO 7: GASTO EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN POR PAÍSES. Porcentaje sobre el PIB

Fuente: Eurostat, con datos para 2006.

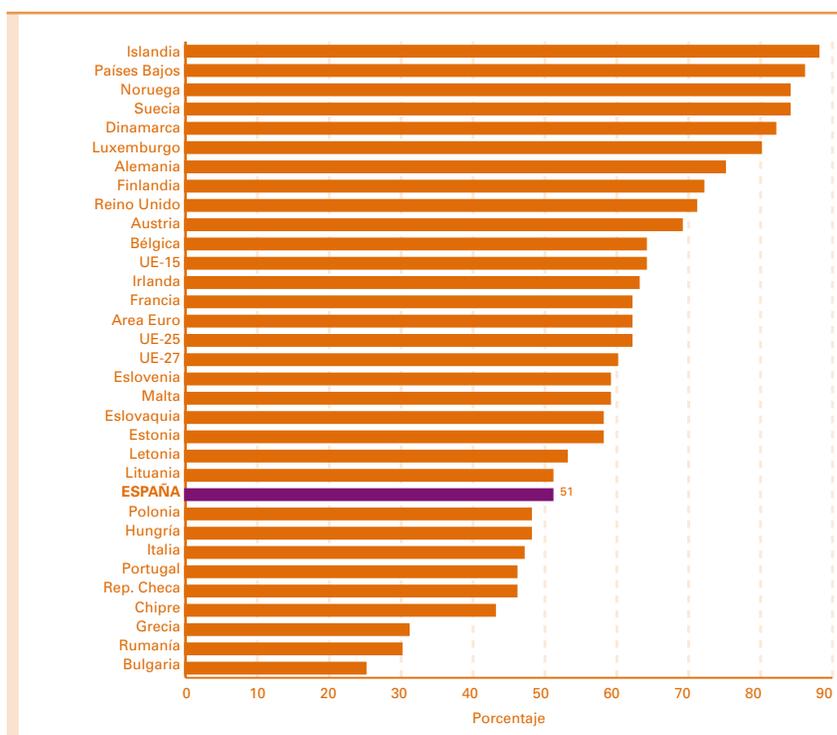


En relación al objetivo de extensión generalizado del uso de las TIC en hogares y empresas, las actuaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio junto con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información han puesto en marcha programas de formación y capacitación en TIC. Los resultados de estas políticas se han manifestado en una positiva evolución (entre los años 2003 y 2008) de la presencia y utilización de estas tecnologías por parte de ciudadanos y empresas. En concreto, de acuerdo con las encuestas que realiza el INE y los respectivos institutos de estadística nacionales que recopila Eurostat, el

porcentaje de hogares con acceso a Internet en España en 2008 es del 51 por ciento, una proporción notablemente más elevada que en 2003 (28 por ciento), pero aún así inferior a la media de la UE (62 por ciento) y de países como Islandia, Países Bajos, Noruega, Suecia o Dinamarca, donde el porcentaje de hogares supera el 80 por ciento. Asimismo, la proporción de personas que nunca han usado Internet en España (38 por ciento) supera a la media de la UE-15 (29 por ciento).

GRÁFICO 8: NIVEL DE ACCESO DE LOS HOGARES A INTERNET
Porcentaje sobre el total

Fuente: Eurostat, con datos correspondientes a 2008.



Sin duda, una aproximación muy reveladora del grado de implantación de las TIC en las sociedades europeas, la ofrece el *Europe's Digital Competitiveness Report* (de la Comisión Europea) que, con información correspondiente a 2008, identifica el uso de las TIC por distintos colectivos de individuos (hogares) y por distintas finalidades. De este modo, permite comprobar que las personas con bajo nivel educativo, o de un segmento de edad más maduro, acceden a Internet en menor proporción que las personas de nivel educativo alto, así como las de un tramo

Cuadro 4

**Actividades realizadas en internet en los últimos tres meses con fines privados
(en porcentaje todos los individuos usuarios de internet)**

	Comprar bienes y servicios	Banca	Contactar con las Admones. Públicas	Crear o mantener un blog	Leer blogs	Comunicarse por video (vía webcam)	Buscar información médica sobre lesiones, enfermedades o nutrición	Servicios relativos a viajes y alojamiento	Buscar trabajo o enviar una solicitud de empleo	Leer periódicos, revistas
EU27	25	29	28	4	15	10	28	32	13	26
Bulgaria	1	1	8	1	5	10	6	5	6	13
Dinamarca	47	61	44	8	18	13	36	47	23	52
Alemania	42	38	33	2	13	5	41	42	16	21
Estonia	7	55	34	4	16	9	25	27	15	54
Irlanda	30	28	27	3	9	4	19	41	9	17
España	13	20	29	5	18	10	25	35	12	27
Francia	28	40	43	7	25	21	39	38	17	22
Italia	7	13	15	3	12	7	16	20	7	17
Países Bajos	43	69	54	10	26	11	46	50	17	43
Polonia	12	17	16	1	7	10	19	14	8	19
Portugal	6	14	18	5	21	9	22	12	8	20
Finlandia	33	72	53	4	31	8	51	58	26	57
Suecia	38	65	52	5	32	9	32	46	22	45
Reino Unido	49	38	32	5	16	9	26	48	20	37
Noruega	46	75	62	7	30	14	41	61	22	73

Fuente: Eurostat, Estadísticas TIC.

de edad más joven. Con la información recopilada en dicho informe, se concluye que los usuarios con mayor nivel educativo utilizan Internet con más intensidad, en particular para el comercio electrónico y para acceder a los servicios públicos electrónicos (es decir, al *e-government*). Además, las personas con educación superior no sólo utilizan estos servicios más frecuentemente, sino también lo hacen a un nivel superior, empleando funcionalidades más complejas. Asimismo, otra conclusión interesante de este estudio del Ejecutivo europeo, basado en la información de Eurostat, es la elevada correlación existente ($R^2=0,8$), entre la frecuencia en el uso de Internet y la tasa de penetración de la banda ancha. Los niveles más elevados en ambos porcentajes corresponden a los países escandinavos y Holanda, mientras España se situaba ligeramente por debajo del promedio europeo (el uso diario de Internet se situaba en torno al 35 por ciento, mientras la tasa de penetración de banda ancha supera el 20 por ciento).

En el cuadro 4, se recogen las principales finalidades de uso de Internet para los individuos, destacando en el caso de los usuarios españoles, los servicios de viajes y alojamiento, así como contactar con la Administración Pública (en segunda posición), incluso por delante de la búsqueda de información de carácter médico o nutricional (tercer motivo de utilización).

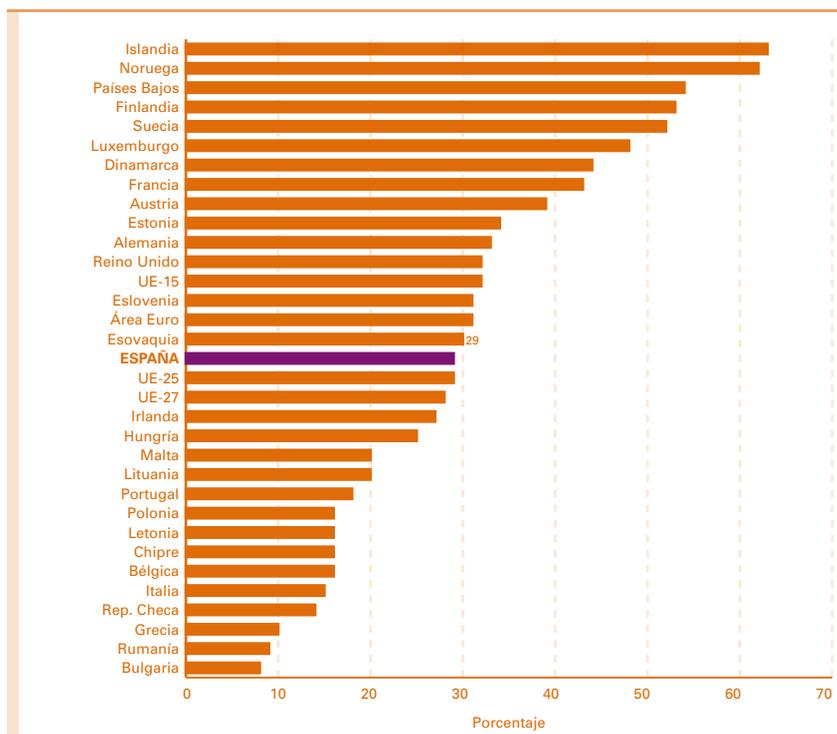
En lo que se refiere al uso de Internet por parte de los individuos con la finalidad de interactuar con las Administraciones Públicas, la comparación con las economías de nuestro entorno sitúa la posición española en un lugar poco preferente, si bien en torno a la media de la UE-25. Así, se estima que un 29 por ciento de los encuestados, usuarios de Internet, se pusieron en contacto con los servicios públicos (*e-government*) a través de esta vía en los últimos tres meses. Una vez más en los países escandinavos esta proporción ronda entre el 50 y el 60 por ciento (gráfico 9).

En definitiva, de acuerdo con el seguimiento que la Comisión efectúa cada año sobre las tendencias y los principales logros en materia de la *i2010* se puede concluir que, pese a los avances observados, resulta evidente la existencia de retos pendientes en lo que se refiere a cerrar la brecha digital y alcanzar los ambiciosos objetivos de Riga⁵. Las lagunas siguen existiendo en el uso cotidiano (habitual) de Internet y en las competencias digitales, tanto entre países y grupos socioeconómicos. En particular, los grupos más excluidos en términos digitales, a principios de la década (al comienzo de la *i2010*) resultan muy predispuestos a seguir siéndolo. Desde el enfoque de los grupos socio-económicos, las personas mayores,

5 Entre estos objetivos destacan una cobertura de banda ancha del 90 por ciento de la población, incrementar la cobertura de las áreas menos pobladas para reducir las disparidades regionales respecto del acceso a internet: 100 por ciento acceso a páginas web de la Administración Pública, mayor diversidad cultural e idiomática, etc.

GRÁFICO 9: INDIVIDUOS QUE HAN USADO INTERNET EN LOS ÚLTIMOS TRES MESES PARA INTERACTUAR CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Porcentaje sobre el total de personas.

Fuente: Eurostat, con datos correspondientes a 2008.



las económicamente inactivas, así como las de baja educación continúan estando, en gran medida, excluidos –en términos digitales–. Además, siguen existiendo importantes obstáculos para el uso de las TIC por las personas con discapacidad.

Los resultados de los sondeos oficiales señalan que las razones principales por las que las familias no tienen Internet y conexión de banda ancha se refieren a una supuesta falta de necesidad, los precios y la falta de habilidades. Estos obstáculos son mayores para las personas de menores ingresos. El análisis empírico muestra que estos factores están, en gran medida, relacionados con la edad y los niveles de educación. También son los principales factores que determinan la calidad de uso (la llamada *segunda brecha digital*). Además, una importante barrera para el acceso a Internet en casa lo tienen las personas con discapacidad, según lo confirmado por los resultados de un estudio reciente financiado por la Comisión Europea sobre la situación de la accesibilidad electrónica en Europa.

Aunque los niveles educativos son difíciles de modificar en el corto y medio plazo, los resultados sugieren la necesidad de políticas centradas en el fomento del uso de Internet, especialmente por los grupos más marginados, mediante la reducción de las barreras psicológicas y aumentar la “familiaridad” con sus posibilidades y beneficios, facilitando el acceso a los ancianos y los discapacitados, la reducción de las barreras financieras y fomentar la adquisición de habilidades y su aprendizaje continuo (es decir, *Life Long Learning*). Con respecto a esto último, la evidencia muestra que hay una tendencia cada vez mayor para la adquisición *informal* de competencias en TIC. Por lo tanto, existe la posibilidad de fomentar la formación más reglada, así como la formación informal o no reglada, que puede ser favorable a la reducción de la brecha digital, tanto de la primera como de la segunda.

Desde la perspectiva de la empresa privada, o el sector de los negocios, el otro gran agente económico que constituye un pilar básico para alcanzar un grado deseable de conectividad en la Sociedad de la Información (esquema 2), la adopción de las TIC por parte de las empresas europeas y, por supuesto, las españolas, presenta una evolución favorable, aunque aún persisten algunas reticencias en su utilización y divergencias entre países. En algunos aspectos, como la conectividad se han apreciado avances. El número de empresa con conexión a Internet en la UE asciende al 93 por ciento, superando España ligeramente esta proporción (95 por ciento), mientras en la conexión a banda ancha esta posición también resulta destacable (81 por ciento para la UE, y 92 por ciento para España). Por el contrario, en la disponibilidad de página web, en las transacciones electrónicas estos porcentajes resultan más bajos, siendo la posición de las empresas españolas, en estos aspectos, menos avanzada que el promedio de la UE. En concreto, sólo el 12 por ciento de los ingresos de las empresas europeas procedía en 2008 de transacciones *on-line*, mientras la proporción aún es más baja en el caso de España (8 por ciento). Asimismo, un 16 por ciento de las empresas de la UE declaran que realizaron pedidos a través de Internet, frente al 10 por ciento de las empresas españolas (cuadro 5).

De este modo, podría inferirse que las empresas perciben a las TIC como una herramienta para aumentar la productividad y reducir los costes (*Europe's Digital Competitiveness Report*) pero, en menor medida, como un mecanismo para expandir su negocio, en términos de captar clientes e incrementar la facturación. En cierto modo, las TIC se utilizan más para aumentar la eficiencia interna de la empresa y bastante menos para el comercio electrónico o la distribución. Las estadísticas apuntan un alto grado de uso en lo que se refiere al correo electrónico (e-mail) y la gestión de los recursos humanos, pero todavía bastante limitado para la relación con clientes y proveedores. Además, los resultados presentan una notable heterogeneidad en función del sector de actividad y el tamaño de las empresas (debido a las inversiones necesarias en equipos, en intangibles y en formación). Así, en los sectores de la banca *on-line* y en el sector hotelero, el grado de implantación y desarrollo de estas

Cuadro 5

Uso de las TIC por parte de las empresas⁽¹⁾
(En porcentajes, 2008)

	Acceso a Internet	Conexión banda ancha	Extensión cobertura móvil	Disponibilidad de Página web	Ingresos procedentes del comercio electrónico
UE-27	93	81	23	64	12
Bélgica	97	91	23	76	11*
Bulgaria	83	62	20	33	1
Dinamarca	98	80	25	87	22*
Alemania	95	84	21	77	11
Estonia	96	88	17	66	--
Irlanda	96	83	24	65	18
España	95	92	28	54	8
Francia	95	92	24	54	12
Italia	94	81	15	58	2*
Países Bajos	99	86	21	85	14
Polonia	93	59	24	57	9
Portugal	92	81	20	46	12
Finlandia	99	92	49	82	16
Suecia	96	89	42	86	13
Reino Unido	93	87	33	76	21
Noruega	100	99	25	77	22

(1) Empresas con más de diez ó más empleados, sin incluir el sector financiero.

(*) Datos correspondientes a 2007 para Italia y Dinamarca.

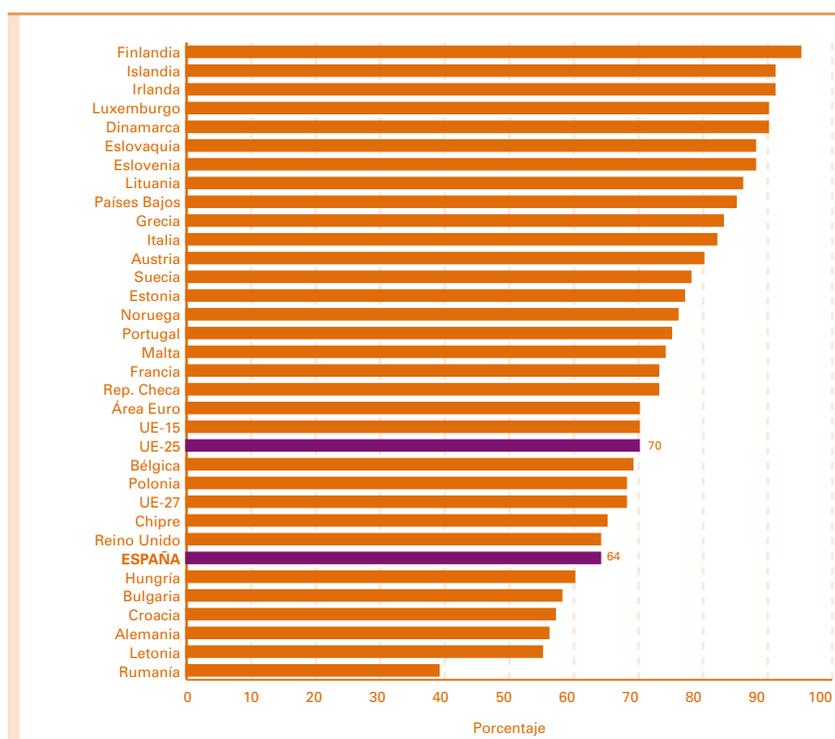
Fuente: Eurostat, Estadísticas TIC.

tecnologías resulta mucho más relevante. Mientras, en las pequeñas y medianas empresas la conectividad y la utilización de las TIC resulta menos significativa. En definitiva, aunque la conectividad de las empresas españolas no está alejada de la media europea (y en algunos casos la supera), las diferencias resultan más relevantes en el campo del destino o finalidad del uso de las TIC, siendo necesario un impulso en lo que se refiere a la gestión de las relaciones con los clientes y suministradores, así como en los métodos de producción.

En relación al uso que las empresas hacen de las TIC para comunicar o hacer gestiones con las Administraciones Públicas, la proporción resulta relativamente elevada, siendo éste uno de los principales motivos por los que las empresas declaran utilizar Internet. El 70 por ciento de las empresas europeas la utilizan para este fin, mientras en el caso de España esta proporción resulta algo inferior (64 por ciento) y muy alejada de países como Finlandia, donde el porcentaje de empresas que interactúan con la administración electrónica se sitúa en el 95 por ciento.

GRÁFICO 10: EMPRESAS QUE USAN INTERNET PARA INTERACTUAR CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Porcentaje sobre el total de empresas (con 10 o más empleados, sin incluir las del sector financiero)

Fuente: Eurostat, con datos correspondientes a 2008.



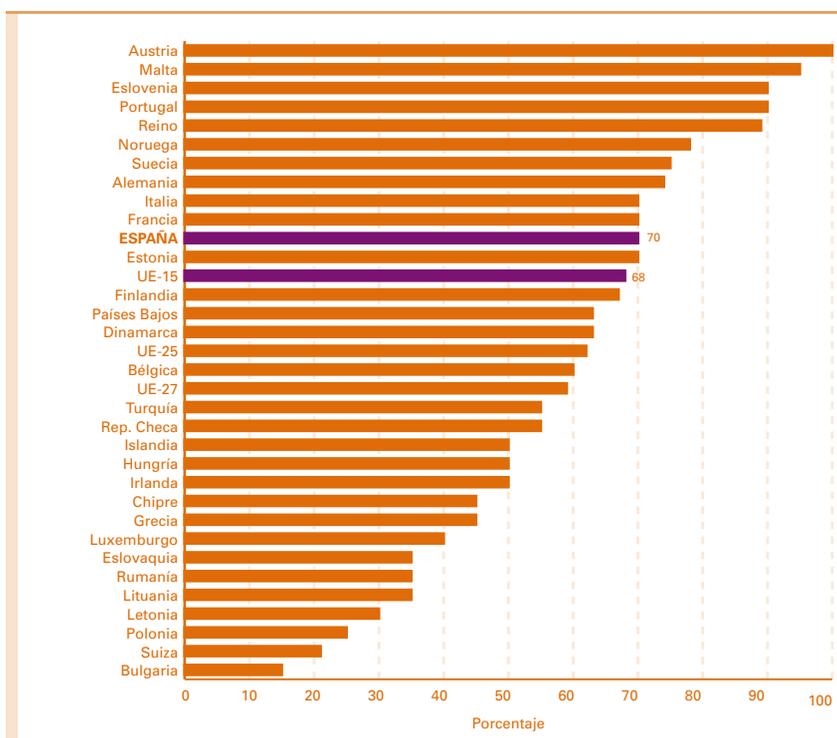
Sin duda, el grado de interrelación de los agentes (en este caso de las empresas, pero igualmente de los individuos-hogares u otras instituciones) depende también de la disponibilidad de los servicios de la Administración en la red. En este ámbito, la oferta de servicios públicos *on-line*, o la administración electrónica, ha experimentado un notable desarrollo en los últimos cinco años, y en el caso de

España (gracias en parte al Plan Avanza) el 70 por ciento de los servicios públicos están accesibles a través de la red, superando al promedio europeo en este ámbito (en el caso de la UE-25 es del 62 por ciento y en el de la UE-15 del 68 por ciento) (gráfico 11).

Teniendo en cuenta que la disponibilidad de los servicios públicos a través de Internet (Administración electrónica) en 2002 era en España del 40 por ciento, muy similar a la del promedio europeo, puede apreciarse el impulso institucional de las TIC registrado en los últimos años. Este avance se encuentra explicado principalmente por las actuaciones auspiciadas por el Plan Avanza, en el marco de los programas europeos (como el Programa INGENIO) que descansan en la iniciativa i2010: “Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo” (Comisión Europea, Bruselas 2005). De acuerdo con el seguimiento del Plan Avanza y las metas propuestas a alcanzar en 2010, los avances en España han sido destacados (ver cuadro siguiente), en particular en los que se refiere a las empresas de menor tamaño (Avanza PYME), los Polígonos en red y el programa

GRÁFICO 11: DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA RED (Administración electrónica).
En porcentaje (datos correspondientes a 2008)

Fuente: Eurostat.



Cuadro 6

Seguimiento de los objetivos del Plan Avanza en España
(Porcentajes)

Indicador	Unidad	2008	Objetivo 2010	Estado del indicador (en 2008)
Hogares con acceso a internet	sobre el total	51,0	62,0	En vías de cumplimiento
Hogares con acceso de banda ancha	sobre el total	43,5	45,0	En vías de cumplimiento
Población que usa habitualmente internet	sobre total población	56,7	65,0	En vías de cumplimiento
Empresas con conexión a internet (10 o más empleados)	sobre el total empresas	94,3	99,0	En vías de cumplimiento
Empresas con conexión a internet (menos de 10 empleados)	sobre el total empresas	86,7	79,0	--
Empresas con acceso a internet a través de banda ancha (10 o más empleados)	sobre el total empresas	89,8	98,0	En vías de cumplimiento
Empresas con acceso a internet a través de banda ancha (menos de 10 empleados)	sobre el total conectadas a internet	90,3	68,0	--
Empresas que han comprado por internet (10 o más empleados)	sobre el total	16,0	55,0	En vías de cumplimiento
Empresas con página web (10 o más empleados)	sobre el total	61,9	87,0	En vías de cumplimiento
Empresas con página web (menos de 10 empleados)	sobre el total conectadas a internet	43,7	39,0	--
Intensidad sector TIC (Mercado total TIC en por ciento PIB)	Gasto TIC/PIB	5,7	7,0	En vías de cumplimiento
Disponibilidad de los 20 servicios básicos en línea	de servicios	70,0	85,0	En vías de cumplimiento
Disponibilidad y uso de la e-Administración por ciudadanos: para obtener información	sobre total población	25,1	40,0	En vías de cumplimiento
Disponibilidad y uso de la e-Administración por ciudadanos: envío de formularios cumplimentados	sobre total población	8,4	15,0	En vías de cumplimiento
Disponibilidad y uso de la e-Administración por las empresas: para obtener información (10 o más empleados)	sobre el total empresas	52,9	75,0	En vías de cumplimiento
Disponibilidad y uso de la e-Administración por las empresas: envío de formularios cumplimentados (10 o más empleados)	sobre el total empresas	37,8	55,0	En vías de cumplimiento
Nº alumnos por ordenador	En enseñanza no universitaria	7	2	En vías de cumplimiento

continúa...

...continuación

Indicador	Unidad	2008	Objetivo 2010	Estado del indicador (en 2008)
Centros educativos no universitarios con acceso a banda ancha	sobre el total centros	92,0	100,0	En vías de cumplimiento
Particulares que han utilizado Internet para fines de aprendizaje y docencia: Educación oficial	sobre total población	8,8	30,0	En vías de cumplimiento
Disponibilidad de líneas con capacidad de banda ancha	sobre el total de líneas	97,0	100,0	En vías de cumplimiento
Líneas de banda ancha por cada 100 habitantes	sobre total población	18,4	32,0	En vías de cumplimiento
Empresas con acceso a Internet con problemas de seguridad	sobre el total	27,0	10,0	En vías de cumplimiento
Particulares que han tomado precauciones de seguridad en los últimos tres meses: instalación de antivirus	sobre el total	71,0	60,0	Cumplimiento anticipado
Empresas que han tomado precauciones de seguridad	sobre el total	92,0	95,0	En vías de cumplimiento
Difusión del DNI electrónico en España	sobre total población	17*	100,0	En vías de cumplimiento

(*) Son datos del Ministerio del Interior

Fuente: Asociación Empresas de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de España e INE.

NEW (ninguna empresa sin Web). En cuanto a los indicadores relacionados con la disponibilidad de servicios de la e-Administración hay que destacar la apuesta decidida realizada por la Administración al *autoimponerse* la obligación de ofrecer los servicios por vía electrónica en virtud de la *Ley 11/2007* para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECAP) (cuadro 6).

La mencionada Ley pretende ofrecer una regulación básica de la administración electrónica para todas las administraciones públicas, regulando el uso de las TIC por parte de la Administración, tanto de forma interna como en su relación con los ciudadanos, estableciendo, entre otros, el derecho a utilizar medios electrónicos en su acceso a los servicios públicos. El artículo 4 de la LAECAP incluye la accesibilidad como uno de los principios generales que debe inspirar el uso de las tecnologías de la información en la Administración, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos

con objeto de que todas las personas con discapacidad y de edad avanzada puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Asimismo, establece en su apartado tercero⁶, que será cada Administración Pública la que determine las condiciones e instrumentos de creación de las “sedes electrónicas”, término con el que se denomina en la ley a los sitios web de los organismos públicos. La mencionada normativa establece que al finalizar 2009 todas las Administraciones Públicas deberán cumplir con los principios y obligaciones de esta Ley.

Pero, podría decirse que este impulso va más allá del propio desarrollo de la Administración electrónica y abarca la incorporación masiva de las nuevas tecnologías en el sector público desde un punto de vista global. La Administración se ha autoimpuesto la obligación de adaptarse a una sociedad en constante movimiento que incorpora la tecnología como un elemento más de su realidad. En este contexto, la Administración está trabajando también en la *interoperabilidad* como una vía más para conseguir los objetivos fijados. Se entiende por interoperabilidad la capacidad de los sistemas de información y, por tanto, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Las administraciones públicas precisan interactuar e intercambiar datos entre sí y con los ciudadanos para ofrecer y prestar los servicios públicos por vía electrónica. Hay varios niveles de interoperabilidad:

- Por un lado, la interoperabilidad técnica, que se refiere a la interconexión de aplicaciones a través de diversos componentes tecnológicos donde son especialmente relevantes, las infraestructuras y los servicios de interés común y uso conjunto, los estándares abiertos y la reutilización de aplicaciones.
- Por otro lado, está la interoperabilidad semántica, que contempla no sólo que los recursos de información puedan estar conectados, sino que también la información pueda ser interpretable de forma automática y, consecuentemente reutilizable por aplicaciones informáticas que no intervinieron en su creación; ejemplo de ello son el número del DNI/NIF o los modelos de datos relativos a los intercambios o interacciones en los ámbitos presupuestario, tributario, etc.
- Finalmente la interoperabilidad organizativa, que contempla los aspectos relativos a la colaboración entre intra-administraciones y, en su caso, a

6 Artículo 10.3) Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad y accesibilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

la modelización de los procesos que trata de las interacciones dentro de una Administración Pública, de una Administración con otras, o bien dentro de un ámbito sectorial entre varias administraciones públicas.

Una de las iniciativas que se están llevando a cabo en este sentido desde la Administración General de Estado en estrecha colaboración con el resto de administraciones es el Centro de Transferencia de Tecnologías que, a través de un portal web, facilita la difusión y reutilización de elementos técnicos (desarrollos, arquitectura, normativa, etc.) interesantes para el desarrollo de la Administración electrónica, constituyendo así una gran base de conocimiento en materia TIC. Se trata de crear un repositorio común de software para su reutilización en las administraciones públicas y de una base de conocimiento común de información sobre las diversas soluciones técnicas (normativas, servicios, infraestructura, desarrollos, etc.) en el ámbito de la Administración electrónica (cuadro 7).

Cuadro 7

Proyectos de referencia en el ámbito de la Administración electrónica

Red Sara*
Sistemas de validación de certificados digitales
Identificación electrónica de empleados públicos
Plataforma de tramitación electrónica (tramit@)
Plataforma de intermediación de servicios
Archivo electrónico
Sistema de interconexión de registros
Plataforma de asistencia a la traducción
@firma Plataforma de validación y firma electrónica

(*) Se trata de infraestructura tecnológica que permite y garantiza la comunicación entre las distintas administraciones (municipal, autonómica y estatal) además de servir de plataforma de intercambio de operaciones.

Fuente: Asociación Empresas de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de España y Telefónica.

Son varios los proyectos referentes, destacando especialmente la @firma como la plataforma de servicios de validación y firma electrónica que constituye un ejemplo de servicio en red que ha sido tomado como referencia en la Unión Europea.

Las administraciones públicas ofrecen a los ciudadanos servicios públicos electrónicos en los que se necesita firma electrónica y métodos avanzados de identificación o autenticación basados en certificados digitales. Debido a los múltiples certificados que pueden utilizarse para la identificación y la firma, implantar sistemas que soporten todas las funcionalidades y relaciones con las autoridades de certificación puede resultar complejo y costoso. La finalidad de @firma es ofrecer un servicio de validación de certificados, firma electrónica y seguridad, desacoplado de las aplicaciones y de esta manera impulsar la implantación de servicios electrónicos para el ciudadano.

Dado que uno de los objetivos prioritarios iniciales del Plan Avanza fue el impulso del despliegue de las infraestructuras de comunicaciones electrónicas, para garantizar el acceso de empresas y ciudadanos a un mejor y mayor número de servicios, independientemente de su localización geográfica. Este apoyo se ha centrado en tres áreas de actuación:

- En primer lugar, la extensión de la cobertura de banda ancha. Para ello el Programa de Extensión de Banda Ancha en Zonas Rurales (PEBA), un programa de cooperación público-privada que ha contado con una inversión de casi 163 millones de euros desde entonces. Gracias al PEBA la cobertura del acceso a la banda ancha ha sido posible en condiciones económicas y técnicas similares a las zonas urbanas. Se estima que alcanza a unos 8 millones de habitantes residentes en 58.000 núcleos de población rurales.
- En segundo lugar, la extensión y mejora de la cobertura de telefonía móvil. El sistema elegido en España fue el de la adjudicación de las frecuencias para la extensión del servicio de telefonía móvil, mediante concesiones (concurso público en 2005). Las operadoras ganadoras adquirieron el compromiso de realizar fuertes inversiones en la extensión y mejora de la calidad y cobertura de sus propias redes. Las consecuencias de estas iniciativas y el propio desarrollo del mercado de banda ancha de nuestro país explica que España se encuentre hoy entre los primeros países de Europa en usuarios de banda ancha móvil (25 por ciento, superando la media europea). En el desarrollo de nuevos modelos de negocios asociados a la banda ancha móvil (sistemas operativos, terminales móviles...) la posición europea se enfrenta a un reto frente a sus grandes competidores (Appel-iProne OS, Google-Android o Microsoft). Las oportunidades en negocio es este campo son notables, ya que una mejor gestión del espectro (transición hacia la banda ancha) permitirá a los operadores introducir tecnologías y servicios innovadores, y como resultado del dividendo digital, el valor incremental de la utilización del espectro liberado para

la banda ancha móvil se estima podría alcanzar los 200 mil millones de euros. No obstante, requiere de políticas coordinadas entre los países europeos, dado que generará economías de escala para los proveedores de equipo y servicios y será necesario evitar la existencia de incertidumbres regulatorias.

- Por último, el tercer eje de actuación del Plan Avanza en España se basa en las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la televisión digital terrestre (TDT). Acorde con las líneas marco europeas, en cuanto a los cambios en el modelo televisivo que abren una nueva era de servicios audiovisuales a través de distintos medios: (terrestre, móvil, satélite o Internet); y formatos, en España se aprobó en 2007 un Plan de impulso a la TDT, determinándose un procedimiento, condiciones y calendario para acordar el cese ordenado y coordinado de emisiones de televisión con tecnología analógica de forma progresiva en el territorio nacional. Existe un convencimiento de que este cambio tecnológico va a generar beneficios para los ciudadanos y para las industrias del sector, en términos de una oferta televisiva más amplia y plural, con un incremento del número de canales, mejor calidad de imagen y sonido, con mayor disponibilidad de contenidos y la posibilidad de servicios interactivos de utilidad pública, o de servicios asistenciales a colectivos singulares (teleasistencia para mayores).

Otro elemento que está incidiendo en las actuaciones para el impulso de las nuevas tecnologías en la Administración Pública española tiene que ver con la transposición a la legislación española de la Directiva de Servicios⁷ de la Unión Europea (con entrada en vigor no posterior al 28 de diciembre de 2009), ya que con el objetivo final de garantizar la libertad de establecimientos y de circulación de servicios entre los estados miembros –en aras de contribuir al crecimiento económico, el empleo y la competitividad – comprende aspectos como:

- La *simplificación administrativa*, lo que supone la obligación de los Estados miembros de verificar y, según proceda, simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de

7 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [Diario Oficial L 376 de 27.12.2006], que establece un marco jurídico general que favorezca el libre establecimiento y circulación de los prestadores de servicios, con garantías en el nivel de calidad de los servicios y estableciendo una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros. La Directiva señala entre los ámbitos excluidos a los servicios no económicos de interés general; los servicios sanitarios; así como determinados servicios sociales (relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a personas necesitadas), entre otros.

servicios y a su ejercicio. En este sentido, la Directiva prevé la creación de “ventanillas únicas” en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad, así como la obligación de posibilitar la realización de estos procedimientos por *vía electrónica*.

- Instaurar una *cooperación administrativa* efectiva entre los Estados miembros para garantizar un control eficaz de las actividades del sector servicios, estableciendo un *sistema electrónico de intercambio de información* entre los países de la UE.

En definitiva, y sin ánimo de ser exhaustivos con los programas e iniciativas en marcha, la conclusión fundamental es que las TIC suponen una importante herramienta de transformación para hacer más eficiente y productiva la administración pública, gracias a la oportunidad que ofrecen estas nuevas tecnologías en automatización e industrialización de los servicios. Ello permitirá al sector público liberar recursos para destinarlos a inversión productiva, siendo necesario que los gobiernos adopten una cultura de servicios compartidos (en términos de *front-office* y *back-office* y en lo que se refiere a información e infraestructura), eliminando duplicaciones y maximizando la utilización de recursos y capacidades mediante su uso compartido. Para los ciudadanos y las empresas, la transformación en la Administración gracias a las TIC va a traducirse en mayores posibilidades de elección y personalización en sus interacciones con los entes públicos a través de nuevos canales y servicios, unida a una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La aportación positiva de las TIC al ámbito de las administraciones públicas cobra especial significación en las condiciones económicas actuales, en las que también compete al sector público un control más estricto de la eficiencia: prestar servicios con menores costes sin mermar la calidad de éstos. De este modo, las tecnologías de la información, en sentido amplio, favorecen la adopción de prácticas más eficientes en el sector público, así como la mejor gestión de las mismas, introduciendo una mayor transparencia en el gasto público que permitirá la comparación objetiva entre administraciones y organismos, la generalización de mejores prácticas y la estandarización y simplificación de los procesos y tecnologías a lo largo del sector público.

En continuidad con estos principios y para abundar en la corrección de las divergencias con respecto a los países de nuestro entorno y las brechas respecto a las metas planteadas en 2005, el **Plan Avanza2**, que comenzó a aplicarse en 2008 y se desarrollará hasta 2012, busca la modernización al completo de la sociedad española. Para ello, incide en los aspectos relacionados con la incorporación de las TIC a todos los ámbitos de la vida, pudiéndose dividir las áreas de actuación del citado Plan en cinco grandes bloques:

- **Desarrollo del sector TIC (PYMES):** Esta área busca promover que las empresas desarrollen productos y servicios con alto componente TIC e incentivar con ello su presencia en Internet a través de contenidos digitales.
- **Servicios Públicos digitales:** Esta área impulsará el desarrollo de la Sociedad de la Información, mejorando la prestación de los servicios públicos electrónicos al ciudadano y a las empresas mediante el uso de las nuevas tecnologías.
- **Infraestructura:** Esta área cubrirá la llegada de la Televisión digital terrestre, así como la plena incorporación de la Banda Ancha a toda nuestra geografía, con especial incidencia en zonas rurales y aisladas. Además, también se ofrecerá a la comunidad científica una red digital de aplicaciones, servicios e información.
- **Capacitación Ciudadanos/Pymes:** Esta área fomentará el acceso y el uso de las nuevas tecnologías tanto por parte de los ciudadanos como de las Pymes.
- **Confianza, Seguridad, Accesibilidad:** Esta área pretende generar confianza entre los ciudadanos y las empresas en las TIC y acabar así con todos los prejuicios que existen respecto a ellas, potenciando para ello políticas públicas de seguridad de la información.

Por último, cabe recordar que la implicación del sector público en el Plan Avanza y en el impulso de la sociedad digital, no sólo atañe a la Administración central del Estado, sino también a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

A modo de conclusión, la adopción de las TIC por parte del sector público representa grandes posibilidades para la economía, en su conjunto, siendo muy necesario un adecuado diseño y coordinación de políticas públicas, que sepan extraer todo el potencial transformador que estas tecnologías pueden ofrecer al conjunto de la sociedad.

3.2 Las TIC como elemento que mejore la eficiencia y calidad de los servicios públicos y, por tanto, el bienestar de los ciudadanos

Este segundo apartado sobre el papel de las políticas públicas en el ámbito de las TIC está dedicado a ahondar algo más en el significado que las nuevas tecnologías de la información pueden desempeñar en determinados ámbitos, que por presentar características de bienes públicos, su provisión corresponde, en gran medida, al sector público. Este es el caso de la educación, la sanidad, la justicia, entre otros. Al mismo tiempo estos conceptos forman parte inequívoca del desarrollo económico de

las sociedades y están altamente correlacionados con los niveles de vida y bienestar social. Esta importancia queda bien reflejada en los principios legales y derechos de los ciudadanos que recogen las Constituciones de la mayoría de los países, y en el caso de la española, los Capítulos II y III del Título primero señalan a la igualdad, seguridad jurídica, acceso a la educación, trabajo, vivienda, cultura, etc., todos ellos vinculados y podríamos decir que determinantes, sin duda, del nivel de bienestar de la sociedad. En la garantía de estos derechos y, a menudo, en el suministro de estos bienes y servicios, interviene de alguna u otra manera el sector público. Y es aquí, donde las TIC van a incidir en la eficiencia de estos servicios públicos.

Bajo este enfoque, en este último capítulo del artículo se presenta un breve panorama sobre la situación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado (a través de la información contenida en los últimos informes publicados, IRIA: Informe sobre Recursos Informáticos de las Administraciones Públicas y REINA). Asimismo, se hace una aproximación al grado de satisfacción y opinión sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos en España (a través de un informe del Centro de Investigaciones Sociológicas). Por último, se realiza un repaso por las actuaciones en materia de las TIC en los principales campos de actuación del sector público: educación, sanidad, justicia y medio ambiente.

3.2.1. La situación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado

El gasto en TIC⁸ en la Administración Pública en 2008 ascendió a 1.946,6 millones de euros, mientras en 2009 se presupuestó una cifra algo inferior, 1.921,04 millones de euros (cuadro 8). Las cuatro grandes secciones que concentran una mayor proporción del gasto total en TIC son Interior, Defensa, Seguridad Social y Economía y Hacienda, acumulando algo más del 64 por ciento del gasto satisfecho en 2008 (cuadro 9). No obstante, atendiendo al significado o al peso que el gasto en las TIC supone dentro de la partida presupuestaria de cada Ministerio, podemos comprobar que en el último año, 2009, corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a Economía y Hacienda y a la Seguridad Social las cuotas más importantes. El presupuesto en TIC sobre el total del gasto de la Administración del Estado (más de 40 mil millones de euros) era tan sólo en 2009 del 4,7 por ciento, tomando como referencia los capítulos de gastos del Estado destinados a bienes y servicios corrientes e inversiones reales.

8 La cifra de gastos TIC no puede compararse con las de presupuestos TIC publicadas también por el Consejo Superior de Administración Electrónica al no coincidir exactamente el ámbito de estudio. Hay Organismos que participan en el proyecto REINA cuyos presupuestos no consolidan en los Presupuestos Generales del Estado y, por otro lado, hay Organismos que estando incluidos en el estudio de Presupuestos TIC no facilitan datos al S.I. REINA.

Cuadro 8

**Gasto en TIC y Presupuesto para 2009 por secciones
(Miles de euros)**

Secciones	2009	2008	2007	Proporción 2008 (en porcentaje)
Interior	372.194,0	393.720,0	379.621,0	20,2
Defensa	339.073,0	408.650,0	342.986,0	21,0
Seguridad Social	237.911,0	238.098,0	223.486,0	12,2
Economía y Hacienda	210.741,0	207.397,0	207.729,0	10,7
Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	130.655,0	-	-	-
Industria, Turismo y Comercio	109.477,0	99.138,0	92.472,0	5,1
Fomento	93.322,0	79.180,0	73.655,0	4,1
Justicia	87.167,0	80.812,0	56.672,0	4,2
Administraciones Públicas	79.512,0	83.826,0	64.600,0	4,3
Trabajo e Inmigración	73.486,0	71.509,0	65.428,0	3,7
Ciencia e Innovación	69.316,0	-	-	-
Asuntos Exteriores y Cooperación	43.528,0	41.159,0	38.617,0	2,1
Cultura	26.134,0	27.770,0	23.390,0	1,4
Educación, Política Social y Deporte	16.783,0	-	-	-
Presidencia	12.849,0	11.425,0	17.541,0	0,6
Sanidad y Consumo	12.657,0	21.569,0	19.503,0	1,1
Igualdad	3.476,0	-	-	-
Vivienda	2.759,0	3.466,0	2.503,0	0,2
Educación y Ciencia	-	51.880,0	49.053,0	2,7
Agricultura, Pesca y Alimentación	-	68.455,0	48.442,0	3,5
Medio Ambiente	-	58.573,0	54.550,0	3,0
Total	1.921.042,0	1.946.626,0	1.760.248,0	100,0

Fuente: Consejo Superior de Administración Electrónica, Ministerio de la Presidencia.

Cuadro 9

**Proporción que representa el gasto en TIC sobre el Gasto total de cada Ministerio (capítulos 1+2+6)
(Miles de euros)**

Secciones	Presupuesto T.I.C. 2009	Gasto total 2009 (Cap.1+2+6)	Porcentaje Pres.T.I.C./ Presup. Total Cap.(1+2+6)
Industria, Turismo y Comercio	109.477	863.755	12,7
Economía y Hacienda	210.741	2.112.382	10,0
Seguridad Social	237.911	2.635.769	9,0
Trabajo e Inmigración	73.486	854.935	8,6
Sanidad y Consumo	12.657	175.365	7,2
Asuntos Exteriores y Cooperación	43.528	749.534	5,8
Ciencia e Innovación	69.316	1.288.026	5,4
Justicia	87.167	1.641.517	5,3
Igualdad	3.476	69.402	5,0
Administraciones Públicas	79.512	1.618.400	4,9
Interior	372.194	8.682.841	4,3
Cultura	26.134	613.570	4,3
Defensa	339.073	8.895.142	3,8
Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	130.655	3.516.030	3,7
Presidencia	12.849	352.367	3,6
Educación, Política Social y Deporte	16.783	588.047	2,9
Vivienda	2.759	96.827	2,8
Fomento	93.322	6.145.229	1,5
Total	1.921.042	40.899.137	4,7

Capítulo 1: Gastos de Personal

Capítulo 2: Gastos en Bienes Corrientes y Servicios

Capítulo 6: Proyectos de inversión en el campo de de los Sistemas y Tecnologías de la Información

Fuente: Consejo Superior de Administración Electrónica, Ministerio de la Presidencia.

Precisamente, conviene aclarar que en esta cuantía presupuestada, la parte destinada a inversiones en TIC en estas secciones ascendería realmente a 889,82 millones de euros, ya que el resto (más de mil millones de euros) se destinaría a otras partidas de gasto (Capítulos 1 y 2: Gastos de personal, arrendamientos y cánones, reparación, mantenimiento y conservación, material, suministro, etc.). Asimismo, habría que señalar que la cifra destinada a inversiones reales en 2009 ha experimentado un descenso del 4 por ciento con respecto a 2008, por lo que podría inferirse que la actual crisis puede convertirse en un freno en los planes de implantación de las TIC en la Administración Pública española.

Cuadro 10

**Personal TIC / Personal total en la Administración del Estado
(Datos a 01/01/2008)**

Ministerios	Personal TIC	Personal Total	Personal TIC /Personal Total en porcentaje
Industria, Turismo y Comercio	826	6.607	12,50
Agricultura, Pesca y Alimentación	203	2.180	9,31
Economía y Hacienda	3.230	47.598	6,79
Vivienda	34	516	6,59
Administraciones Públicas	666	10.255	6,49
Presidencia	210	3.672	5,72
Medio Ambiente	474	9.332	5,08
Fomento	1.933	39.134	4,94
Sanidad y Consumo	202	4.707	4,29
Trabajo y Asuntos Sociales	1.903	47.476	4,01
Asuntos Exteriores y Cooperación	273	7.037	3,88
Cultura	158	5.226	3,02
Educación y Ciencia	481	23.134	2,08
Defensa	1.885	152.435	1,24
Interior	1.684	156.518	1,08
Justicia	298	27.891	1,07
Total	14.460	543.718	2,66

Fuente: Consejo Superior de Administración Electrónica, Ministerio de la Presidencia.

Por otra parte, con la información relativa a personal TIC, a partir de la información contenida en las Bases de Datos de Recursos Humanos del Ministerio de Administraciones Públicas, las dotaciones de personal TIC a 1 de enero de 2008 en el conjunto de la Administración General del Estado se cifraban en 14.460, un 85 por ciento era personal funcionario y un 15 por ciento a personal laboral, correspondiendo las mayores dotaciones de recursos humanos dedicados al Ministerio de Economía y Hacienda (un 22 por ciento del total) (cuadro 10). Los Ministerios de Fomento, Trabajo y Asuntos Sociales, Defensa e Interior alcanzan cuotas superiores al 10 por ciento, mientras el resto se mantienen por debajo del 6 por ciento. Destaca también que el 75 por ciento del personal laboral pertenece al Ministerio de Fomento, básicamente a Entidades Públicas Empresariales como AENA. Con respecto al personal TIC funcionario de los respectivos Departamentos Ministeriales distribuidos por grupos, el 11 por ciento corresponde al grupo A, el 25 por ciento al grupo B, el 40 por ciento al grupo C y el 24 por ciento al grupo D. En el cuadro 11 se recoge el porcentaje de personal TIC respecto al personal total en el ámbito de la Administración General del Estado a 1 de enero de 2008. La cifra, a nivel global, se sitúa en un 2'66 por ciento.

Cuadro 11

Equipamiento básico en TIC para la Administración electrónica (Nº de unidades por cada 100 empleados públicos)

Año*	Ordenadores personales		Ordenadores con acceso a Internet		Buzones de correo electrónico	
	Personal Administrativo	Total Personal	Personal Administrativo	Total Personal	Personal Administrativo	Total Personal
2000	91	40	11	5	28	12
2001	92	44	16	8	32	16
2002	93	55	15	9	31	18
2003	110	60	23	13	47	26
2004	117	63	58	30	78	42
2005	126	67	63	34	81	43
2006	135	75	76	42	100	54
2007	145	78	83	45	114	61
2008	150	80	87	46	132	71

*Datos a 1 de enero de cada año

Fuente: Informes IRIA, Consejo Superior de Administración Electrónica, Ministerio de Administraciones Públicas.

Los informes anuales, que el Consejo Superior de Administración Electrónica elabora, permiten hacer un seguimiento a otra serie de indicadores, cuya evolución denota el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración General del Estado y el grado de conectividad alcanzado. Así, cabe señalar que en 2008, la media de ordenadores por 100 empleados públicos en el conjunto de la Administración General del Estado se situó en 80, dos puntos más que en 2007 y el doble de la cifra alcanzada ocho años antes. Si calculamos el indicador, excluyendo el personal no administrativo (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal docente y personal sanitario), se eleva ya a 150 PCs por 100 empleados públicos, ya que en el cociente se incluyen, además de los PCs de sobremesa, los portátiles y servidores.

Respecto al grado de conectividad, se ha analizado el porcentaje de conexión a red de área local, internet e intranet de sistemas multiusuario y de ordenadores personales, observándose una tasa del 97 por ciento, mientras la conexión de sistemas multiusuario a Intranet e Internet se mantiene en 34 por ciento y 15 por ciento, respectivamente. Por su parte, la conexión de PCs a Intranet se elevó 2 puntos respecto a 2007, situándose en el 72 por ciento, mientras la conexión a Internet apenas varía, quedando en el 60 por ciento. Con respecto a los servicios incorporados por las intranets de Ministerios y Organismos de ellas dependientes, las utilidades más implantadas son “Directorio” (78 por ciento), “Noticias” (73 por ciento) y “Tablón de anuncios” (69 por ciento), apreciándose un avance destacado respecto a años anteriores en el servicio de “Petición de formación” (47 por ciento).

El número de buzones de correo electrónico en la Administración General del Estado ha registrado una expansión notable en los últimos años, siendo la cifra global en 2008 de 383.627, un 17 por ciento más que en 2007 (cuadro 11). El continuo incremento observado ha hecho que la cifra de buzones se haya multiplicado por tres en los últimos cinco años. Así, el número de buzones por 100 empleados públicos se ha elevado hasta los 71. (A la hora de interpretar estas cifras, conviene aclarar que se han contabilizado en el total de buzones a los buzones corporativos). Mientras, la cifra de teléfonos móviles en la Administración General del Estado a 1 de enero de 2008 se situó en 50.160, un 18 por ciento más que el pasado año, teniendo acceso a Internet el 44 por ciento de los móviles. Los Ministerios de Fomento, junto con Defensa e Interior acaparan el 70 por ciento del total. Respecto a los empleados con firma electrónica, la proporción se ha incrementado de forma muy notable, alcanzando ya el 23 por ciento. Este incremento se debe especialmente al Ministerio del Interior en el que pasan a contar con firma electrónica 81.000 empleados, un 52 por ciento del total. También son notables los avances en Defensa, Presidencia y Vivienda.

El número de sitios web censados en el Sistemas de Información REINA se sitúa en 701 sitios. Respecto a las últimas ediciones se ha elevado esta cifra de forma importante con la inclusión de las webs de Consulados, Embajadas y Delegaciones del Instituto Cervantes y Centros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). A la hora de analizar algunos aspectos de los sitios webs de la Administración General del Estado, los resultados recogen que la frecuencia de actualización de los sitios web es diaria en el 51 por ciento de los casos, el 12 por ciento lo hace semanalmente, el 6 por ciento mensualmente y el 31 por ciento cuando hay alguna variación. El 51 por ciento de las webs se mantienen con recursos propios, un 40 por ciento de forma mixta entre recursos propios y mantenimiento externalizado y, tan solo en un 8 por ciento el mantenimiento es totalmente externalizado.

Cuadro 12

Evolución de los recursos en personal y materiales en la Administración electrónica

Año	Personal TIC (funcionarios + laborales)	Buzones de correo electrónico	Ordenadores personales con acceso a internet	Ordenadores personales con acceso a intranet	Teléfonos móviles (Nº total)	Teléfonos móviles con acceso a internet
2000	11.546	95.619	--	38.463	--	--
2001	11.774	112.834	--	55.121	--	--
2002	11.951	107.268	--	51.060	--	--
2003	11.862	130.775	--	64.710	--	--
2004	13.686	211.601	189.821	151.826	15.165	6.141
2005	13.662	219.095	207.033	170.596	22.227	12.421
2006	14.488	286.119	260.597	219.332	26.833	14.754
2007	14.460	328.806	283.983	238.466	42.519	18.355
2008	--	383.627	305.351	251.140	50.160	22.032

Fuente: Informes IRIA, Consejo Superior de Administración Electrónica, Ministerio de Administraciones Públicas.

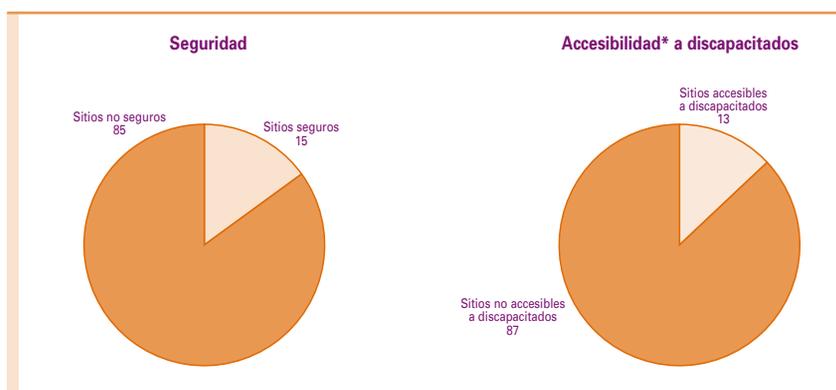
Sin duda, resulta llamativo que tan sólo el 15 por ciento de las webs sean sitios seguros (gráfico 12). El porcentaje de sitios con accesibilidad para discapacitados es tan solo del 13 por ciento. La posibilidad de acceso mediante dispositivos alternativo resulta muy escasa, ya que el 88 por ciento de sitios no admite ninguno. El 11 por ciento es accesible mediante PDA y un 5 por ciento mediante WAP. Los sitios

accesibles por teléfono fijo o televisión son muy escasos. Respecto a los idiomas en que están disponibles los sitios de la e-Administración, el 37 por ciento están disponibles en inglés y tan sólo el 1 por ciento en francés, mientras el 22 por ciento de los sitios están disponibles en todas las lenguas del Estado.

GRÁFICO 12: SEGURIDAD Y ACCESIBILIDAD A LOS SITIOS WEB DE LA ADMINISTRACIÓN (porcentajes)

(*) Según las normas WAI: Accesibility Initiative (WAI) o Iniciativa Accesibilidad Web (Disability and Rehabilitation Research European Commission Information Society Technologies Programme)

Fuente: Informe IRIA 2008. Consejo Superior de Administración Electrónica, Ministerio de Administraciones Públicas.



Por último, mencionar que, no es fácil establecer una comparativa correcta de estos indicadores en el ámbito de las Administraciones autonómicas y las Corporaciones Locales, observándose unas disparidades significativas, en el caso de estas últimas, en función del tamaño de los municipios. A modo de ejemplo, mientras prácticamente todos los municipios de más de 10.000 habitantes cuentan con web propia, en el caso de los municipios de menor tamaño poblacional el 39 por ciento no cuentan con web propia, aunque la mayoría tienen páginas web en el portal de las Diputaciones correspondientes.

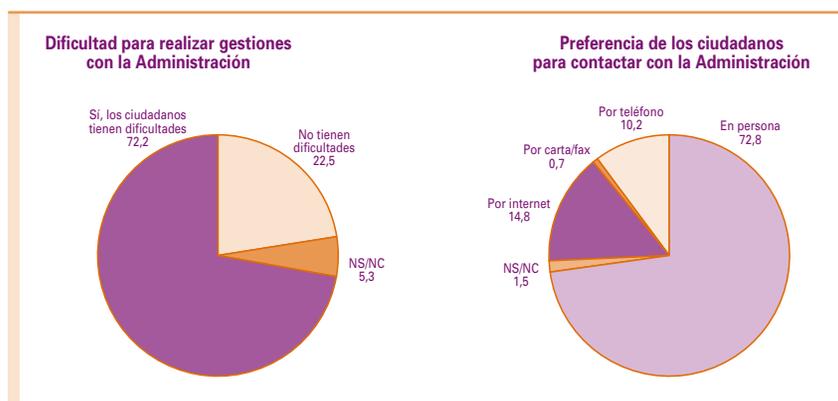
3.2.2. La percepción de los ciudadanos acerca del funcionamiento de los servicios públicos en España

A pesar de los notables avances registrados en materia de implantación de las TIC en las Administraciones Públicas, el desconocimiento de la opinión pública española acerca de las mejoras tecnológicas en la administración resulta muy elevado, influyendo sin duda en la opinión de los ciudadanos acerca del funcionamiento de los servicios públicos, que podría verse modificada favorablemente gracias a la diversificación, comodidad y eficiencia que las nuevas tecnologías de la información pueden facilitar en la interacción

con los ciudadanos y las empresas. Analizando los resultados de un estudio realizado en mayo de 2008 por el Centro de Investigaciones Sociológicas, sobre la calidad de los servicios públicos por encargo del Ministerio de Administraciones Públicas (Agencia de Evaluación y Calidad), puede obtenerse una aproximación bastante veraz respecto a la imagen del funcionamiento de las administraciones públicas en España, así como de las dificultades más frecuentes que señalan los encuestados en sus gestiones e incluso una valoración de diferentes administraciones y oficinas públicas. Desde la perspectiva de nuestra aproximación, nos hemos centrado en los aspectos más destacados en relación al uso de las nuevas tecnologías.

GRÁFICO 13: OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE LA RELACIÓN CON LAS OFICINAS DE LA ADMINISTRACIÓN (porcentajes)

Fuente: Estudio sobre la Calidad de los Servicios públicos en España. Centro de Investigaciones Sociológicas, mayo 2008.



La imagen de los encuestados sobre el funcionamiento de las AA.PP. podríamos decir que se encuentra bastante polarizada, ya que un 33,4 por ciento de los encuestados consideran que ésta es bastante positiva (gráfico 13). Mientras, un 34 por ciento manifiesta tener una imagen bastante o muy negativa. (En una zona intermedia, estaría el 26,2 por ciento de los encuestados, que dice no tener una imagen “ni positiva, ni negativa”). Una mayor unanimidad se observa en la percepción respecto a las dificultades a la hora de realizar gestiones o trámites en las oficinas de la Administración, ya que un 72,2 por ciento manifiestan que si existen dificultades para los ciudadanos. En este sentido, a la hora de realizar gestiones la mayoría de los encuestados se quejan de la lentitud en resolver los trámites (señalada por el 65,4 por ciento de los encuestados que habían encontrado dificultades en su interacción con las AA.PP.), la excesiva burocracia, papeleo, muchos requisitos etc. (58,6 por ciento); pero, tan sólo un 4 por ciento de los encuestados señala entre las dificultades encontradas “la escasez de servicios disponibles a través de Internet” (cuadro 13).

Precisamente, entre los inconvenientes mencionados por una mayor proporción de encuestados, destacan algunos como las colas (36 por ciento) la “lejanía o problemas de acceso a los centros” (7 por ciento), así como los malos horarios (13,1 por ciento) podrían verse mitigados con un mayor uso de las plataformas digitales para la realización de gestiones con la administración. Otro aspecto de interés que se desprende de los resultados de este estudio se refiere a que casi el 79 por ciento de los encuestados desconocen y “no han oído hablar” de las medidas implantadas en las Administraciones Públicas (Administración del Estado, Autonómicas y Locales) para impulsar la calidad de los servicios públicos.

Cuadro 13

Principales dificultades para realizar gestiones en las oficinas de la Administración Pública en España (pregunta multirrespuesta, máximo de 3)

	Porcentaje
Lentitud en resolver los trámites	65,4
Excesiva burocracia, papeleo, muchos requisitos	58,6
Colas	36,0
Lenguaje poco claro de la Administración en sus comunicaciones, impresos o instrucciones	20,0
Malos horarios	13,1
Dificultad para saber cuál es el organismo responsable	9,9
Dificultad para comunicar telefónicamente con las oficinas	9,8
Lejanía o problemas de acceso a los centros	7,0
Escasez de servicios disponibles a través de Internet	4,0
Incomodidad de las instalaciones	0,8
Otros motivos, NS/NC	27,7

Fuente: Estudio sobre la Calidad de los Servicios públicos en España, Centro de Investigaciones Sociológicas, mayo 2008.

Las cuestiones más interesantes desde el punto de vista de la presencia de las TIC se concentran en la pregunta décima y en la decimoquinta del mencionado estudio del CIS. Así, en el medio preferido por los encuestados para contactar con la Administración, un 72,8 por ciento señala de forma personal, un 10,2 por ciento por teléfono y tan sólo un 14,8 por ciento declaró su preferencia por un contacto a

través de Internet. Esta reducida proporción pone de manifiesto la poca costumbre, confianza y seguridad que los ciudadanos tienen aún en esta vía de gestión con las Administraciones, así como el enorme camino pendiente en materia de difundir el uso de esta forma de comunicarse y tramitar gestiones.

Tan sólo el 26,5 por ciento de los encuestados que han tenido contacto con las AA.PP., en el último año, lo había efectuado a través de Internet, siendo destacable que el 39,8 por ciento de los encuestados que no habían contactado por Internet sí tenían acceso al mismo. Asimismo, del porcentaje que utilizó Internet para contactar con algún centro o servicio de la Administración, el 45,6 por ciento había sido a oficinas de Hacienda y un 10,8 por ciento a la Seguridad Social. Por su parte, un 11,5 por ciento de los encuestados había contactado con los servicios de salud, educativos o de asuntos sociales de su Comunidad Autónoma. Mientras, un 7,4 por ciento se había puesto en contacto con su Ayuntamiento a través de

Cuadro 14

Organismos de la Administración Pública (Admón. del Estado, Admón. Autonómica o Admón. Local) con el que se contacta a través de internet (mayor frecuencia)

	Porcentajes
Oficinas de Hacienda	45,6
Oficinas de la Seguridad Social	10,8
Administración de las Comunidades Autónomas (Servicios de Salud, Educación, Asuntos Sociales, etc.)	11,5
Otros ministerios y organismos de la Administración del Estado (Vivienda, Administraciones Públicas, Fomento, Justicia, etc.)	8,4
Ayuntamiento	7,4
Oficinas de Tráfico	3,6
Oficinas de Servicios Públicos de Empleo	3,5
Comisarías	2,9
Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno	1,8
Red 060	0,6
Otros organismos /No recuerda / N.C.	3,9
TOTAL	100,0

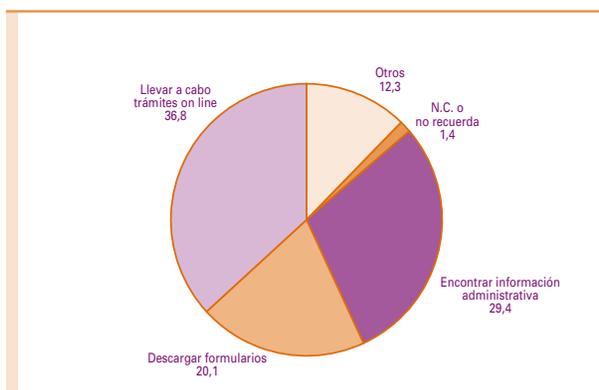
Fuente: Estudio sobre la Calidad de los Servicios públicos en España, Centro de Investigaciones Sociológicas, mayo 2008.

Internet, siendo llamativo la reducida proporción de encuestados que manifiestan haber utilizado la vía de Internet para ponerse en comunicación con los Servicios Públicos de Empleo, así como las oficinas de tráfico (3,5 por ciento y 3,6 por ciento, respectivamente) (cuadro 14).

También resulta interesante que el 36,8 por ciento de los que contactaron a través de Internet llevaron a cabo trámites on-line, mientras un 29,4 por ciento de los mismos lo hizo para encontrar información administración y un 20,1 por ciento para descargar formularios. En definitiva, las utilidades de uso hasta ahora han sido muy limitadas, por lo que las potencialidades de una mayor implantación y mejora en este campo resultan aún muy destacadas.

GRÁFICO 14: OBJETIVO POR EL QUE SE CONTACTÓ A TRAVÉS DE INTERNET CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (porcentajes)

Fuente: Estudio sobre la Calidad de los Servicios públicos en España, Centro de Investigaciones Sociológicas, mayo 2008.



Estas respuestas presentan un grado de concordancia bastante elevado respecto a los resultados en el ámbito europeo que ofrece el Europe's Digital Competitiveness Report de la Comisión Europea. Por último, cabe señalar que el grado de satisfacción de los ciudadanos que se pusieron en contacto con la Administración a través de Internet es notablemente satisfactorio, señalando el 56,5 por ciento de los mismos que quedaron bastante satisfechos con la gestión realizada y un 20,9 por ciento muy satisfechos (gráfico 14). En definitiva, los resultados de este estudio del CIS evidencian un grado notable de desconocimiento de los servicios on-line que ofrecen las Administraciones públicas españolas y, por tanto, la necesidad de continuar trabajando en los objetivos del Plan Avanza2, de impulsar el desarrollo de los servicios públicos digitales, en el fomento del acceso y uso para los ciudadanos y PYMES, así como en materia de ofrecer confianza y seguridad en dichos servicios a través de la red.

Cuadro 15

Grado de satisfacción para quienes han tenido contacto con algún centro de la Administración del Estado en el último año a través de internet

	Porcentajes
Muy satisfecho	20,9
Bastante satisfecho	56,5
Indiferente	4,4
Poco satisfecho	9,5
Nada satisfecho	8,0
No recuerda	0,3
N.C.	0,3
TOTAL	100

Fuente: Estudio sobre la Calidad de los Servicios públicos en España, Centro de Investigaciones Sociológicas, mayo 2008.

3.2.3 Las TIC y el bienestar social

Podríamos referirnos al bienestar social como el nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas para vivir más cómodamente, repercutiendo por tanto, en una mejora de la calidad de vida. Los componentes esenciales de ésta, de gran preocupación social, como la educación, salud, seguridad física y jurídica, justicia, cultura y medio ambiente están siendo transformados radical y constantemente por las TIC, en especial por Internet y las comunicaciones móviles. No obstante, a pesar del impacto de las TIC en el desarrollo económico, las inversiones realizadas en las mismas solamente tendrán sus efectos cuando la sociedad haya incorporado plenamente la cultura digital, para lo cual resulta necesario un especial esfuerzo en educación, que permita romper las barreras psicológicas opuestas al cambio (Nadal, 2009).

En el ámbito de la **educación**, la incorporación de contenidos digitales y soluciones de e-learning en red supondrá nuevas oportunidades para complementar una oferta de servicios educativos y de formación de alta calidad, cuyos beneficios repercutirán ampliamente en el conjunto de la sociedad y contribuirán a mejorar la dotación de capital humano y el crecimiento potencial de la economía.

La educación resulta, por tanto, el medio más importante para garantizar el impacto sostenido de las TIC a largo plazo. El estudio realizado en 800 escuelas para la Fundación Telefónica (Sigalés y Mominó, 2009) acerca del grado de integración de Internet en la educación española demuestra que actualmente existe un alto grado de familiarización de profesores, alumnos y directores de los centros con las TIC. De hecho, para la mitad de los profesores y más de la mitad de los directores, las TIC en las aulas contribuyen a ser más eficaces y productivos. Sin embargo, aunque las instituciones se encuentran bien equipadas tecnológicamente (acceso a Internet, pizarras digitales, proyectores, reproductores de DVD incluso sistemas de videoconferencia) el uso que se hace de ellas es muy convencional (para realizar mejor las tareas habituales) y poco innovador, es decir, apenas se utilizan para fomentar el trabajo en equipo, la creatividad, la construcción del conocimiento y la capacidad de interacción. Así, la mayoría de los profesores y alumnos utilizan Internet mucho más fuera del centro educativo (para preparar las clases y las tareas escolares) que en el propio centro. Un 42,7 por ciento lo utiliza diariamente desde casa frente a un escueto 2,6 por ciento en el mismo centro educativo. Curiosamente, la gran mayoría (un 84,2 por ciento) ha aprendido el uso de Internet en contextos distintos de la escuela, y son minoría los que se muestran convencidos de que las TIC sirvan para mejorar significativamente el proceso educativo así como los resultados escolares.

Desde el punto de vista de la evolución registrada en España en los últimos años en este campo, cabe señalar que gracias al Programa Educación en Red, entre 2005 y 2008 se han invertido unos 453 millones de euros para dotar a las escuelas de educación primaria y secundario de equipamientos TIC, acceso a la banda ancha y formación y contenidos digitales educativos para docentes, alumnos y familias. Actualmente, el 99,3 por ciento de las escuelas disponen de equipamiento TIC (PC, portátiles, pizarras interactivas y videoproyectores) y de conexión a internet, en su mayoría por banda ancha. Desde 2007 se encuentra operativa la plataforma Agrega, que permite a profesores, alumnos y familias crear y compartir contenidos educativos como base para desarrollar nuevas aplicaciones y catálogos pedagógicos. Esta herramienta ha sido elogiada internacionalmente y está siendo exportada (a través de un acuerdo de cesión de uso) a otros países, como Reino Unido.

Otro ámbito de gran envergadura y creciente preocupación social en el que las TIC pueden desempeñar un papel destacado en la contribución a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos es la **sanidad**. Los cambios demográficos y los nuevos hábitos de vida están traducándose en un creciente peso del gasto sanitario sobre la economía. Diversos estudios realizados por la OCDE ponen de manifiesto que a medida que aumenta la renta de un país, el gasto sanitario experimenta un aumento proporcional. Por ejemplo, en España se ha pasado del 1,5 por ciento del PIB en 1960 al 8,3 por ciento (1.818 euros por persona) en la actualidad.

La incorporación de las TIC en las prácticas sanitarias tiene relevantes consecuencias sobre la actitud de los pacientes, profesionales del sector, proveedores médicos y centros de investigación. Así, las TIC contribuyen a la mejora de la relación entre pacientes, médicos, hospitales, permitiendo un mejor e instantáneo acceso a la información (historial clínico electrónico, receta electrónica, tarjeta sanitaria), comunicación entre centros, robotización de prácticas quirúrgicas, así como acercar la asistencia a lugares con escasos recursos médicos, por ejemplo, a través de los móviles se permiten enviar fotos y mensajes para un rápido diagnóstico e instrucciones del tratamiento. La creciente incorporación de estas tecnologías a la práctica sanitaria está modificando la relación médico-paciente, y el comportamiento de éstos por separado.

Numerosos trabajos de investigación en Europa y EE.UU., coinciden en señalar el alto potencial de transformación que puede representar la inversión en tecnologías de la información aplicadas al mundo sanitario. Estos ahorros derivados del uso de las TIC procederían de un lado de la automatización que permitirá la total implementación del historial médico electrónico. La completa adopción de estos procesos automáticos, así como las nuevas aplicaciones digitales orientadas a la medicina preventiva (telemedicina, monitorización en remoto, etc.) permitirán reducir costes y eliminar retrasos y, en consecuencia, mejorar la atención al paciente.

Asimismo, las tecnologías de la información contribuirán a la eficiencia a través de la integración del actual sistema sanitario, poniendo la información médica de los pacientes a disposición de todos los recursos (hospitales, centros de salud, farmacias, servicios de emergencias,...) independientemente de su ubicación geográfica. En el plano del comercio electrónico, la sanidad digital está posibilitando con éxito el modelo de la receta electrónica, con evidentes mejoras en la prescripción y distribución de medicamentos, lo que permite reducir los costes administrativos, de desplazamiento y en términos de tiempo de espera.

En España, en los últimos años se ha producido un avance significativo gracias al Programa Sanidad en Red, iniciado en 2006, por los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio, y el de Sanidad y Consumo, en coordinación con las Comunidades Autónomas, que ha permitido elevar notablemente el grado de interconexión entre los distintos agentes (centros de salud, ambulatorios...) instalando 60.000 PCs en más de 6.200 centros sanitarios. Los mayores logros se han observado en materia de la tarjeta sanitaria individual: la historia clínica electrónica, la receta electrónica y la cita telemática por Internet. De acuerdo con los datos de la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, el 97 por ciento de los médicos de atención primaria tienen acceso al historial clínico del paciente por vía electrónica.

Tampoco, cabe despreciar las ventajas que las TIC pueden generar sobre la Administración de **justicia**, en general (Alcaide, 2009) y, sobre los órganos jurisdiccionales, teniendo en cuenta que se estiman en más de ocho millones y medio el número de asuntos judiciales que llegan todos los años a dichos órganos (y aproximadamente dos millones y medio quedan por ejecutar). Es aquí donde las TIC pueden ayudar a resolver estos problemas de sobrecarga y atascos en la justicia. A pesar de que es posible realizar trámites telemáticos, aún queda mucho camino para poder hacer realidad la interoperabilidad segura de los distintos sistemas actuales. Ciertamente, en España el Ministerio de Justicia está trabajando en cinco ámbitos: conseguir que los abogados y procuradores dirijan sus demandas a los tribunales en formato electrónico, que las distintas estancias se comuniquen mediante soporte digital (interoperabilidad segura de los sistemas actuales), permitir realizar anotaciones e inscripciones informatizadas en el registro civil, posibilitar la firma electrónica en las distintas resoluciones judiciales, poder presentar escritos en los tribunales por medios telemáticos y consolidar el acceso en línea al corpus legislativo.

Por último, aunque las potencialidades de las TIC sobre otros muchos órdenes de la economía y la sociedad, como la cultura y el ocio, podrían tener cabida en este artículo, nos parece oportuno mencionar brevemente los efectos beneficiosos de estas tecnologías sobre el **medio ambiente**, por ser este un tema de interés creciente. En este sentido, según estudio publicado por The Climate Group (informe Smart2020), el sector de las TIC contribuye en total al 2 por ciento de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en el mundo, pero tiene el potencial de reducir el 15 por ciento del total de las emisiones en el resto de sectores industriales, así como generar unos ahorros estimados de 600.000 millones de euros en la factura energética del año 2020.

En el citado informe se señala que las TIC pueden contribuir de una manera decisiva a la eficiencia energética y al desarrollo sostenible, a través de varias vías: Una el concepto de “desmaterialización”, con el que se hace referencia a la sustitución de actividades, productos y servicios con una alta huella de carbono por otros de huella reducida (contenidos on-line, telepresencia, videoconferencia, etc.); otra forma de contribuir a la eficiencia energética son los “edificios inteligentes”, que harían reducir un 4 por ciento las emisiones asociadas al consumo energético en edificios y una tercera vía de actuación, son las “Smart Grids”, nuevas redes de transporte, distribución y gestión de la energía eléctrica donde las comunicaciones (redes IP) juegan un papel clave, constituyendo un área de intensa actividad normativa del sector público (con regulación de la UE) en aspectos tales como la separación de la distribución y generación y la integración de las energías renovables tanto a pequeña escala (paneles solares) como a gran escala (en energía eólica, donde España tiene una posición de liderazgo).

En definitiva, el papel del sector público en la implantación de las TIC en todos los sectores y ámbitos de la sociedad y la economía resulta incuestionable, siendo su actuación más importante, por las responsabilidades que asume en la tarea de crear un contexto adecuado para el desarrollo de la sociedad de la información: en el campo de las infraestructuras necesarias, en el de la capacitación de los agentes privados: ciudadanos y empresas, y en el de mejorar los servicios que la propia Administración ofrece, lo cual redundará en la eficiencia y en mayores niveles de bienestar.

4. Conclusiones

Existe un amplio consenso en admitir los efectos positivos de las TIC sobre el progreso económico, a través de los avances en inversión e investigación, desarrollo e innovación, la mejora de la productividad y la reducción de costes. Sin olvidar las posibilidades que ofrece en términos de la supresión de barreras al comercio internacional, y por tanto de facilitar la internacionalización de las actividades de las empresas y, en términos agregados, de aceleración del crecimiento económico, incremento del empleo y la desaceleración de los precios. Y, sin duda, de estas consecuencias se acumula abundante evidencia empírica, pudiéndose concluir la rotunda correlación positiva existente entre economías con fuerte crecimiento económico y aquellas con mayor nivel de desarrollo de las TIC.

La aproximación al panorama internacional, a través de los diversos indicadores de acceso y uso de estas tecnologías muestran divergencias notables entre países y áreas, que están explicadas por un conjunto amplio de condicionantes: niveles de inversión realizados por las empresas del sector, nivel educativo de los ciudadanos, tamaño y sector empresarial y, sin duda, un adecuado marco institucional y regulatorio de las políticas públicas.

Por todo ello, acorde con los gobiernos de las economías desarrolladas y los principios que descansan en la i2010 europea, España debe apoyarse en las TIC como en una de las estrategias básicas para incrementar el crecimiento económico, el empleo, el bienestar y lograr objetivos socioeconómicos más amplios. Se requiere un enfoque gubernamental coordinado y horizontal, puesto que de manera creciente las TIC abordan desafíos de política en áreas tan diversas como la educación, la atención a la salud, el cambio climático y la eficiencia energética. En el contexto actual de crisis económica, se refuerza la necesidad de un cambio de modelo productivo, basado en la innovación y en las nuevas tecnologías de la información como catalizador de estos procesos.

En España, el Plan Avanza entre 2005 y 2008 ha supuesto un avance en el objetivo de convergencia con la Unión Europea en el ámbito de la Sociedad de la Información. El plan comprendía una serie de programas especiales centrados en los ciudadanos, las empresas, el contexto digital, los servicios digitales públicos y e-Administración, en consonancia con las iniciativas de la Comisión Europea. Desde finales de 2008, la aplicación del “Plan Avanza2” ha retomado las líneas estratégicas, que desarrollará en el horizonte de 2012 el objetivo de que las tecnologías formen parte de la vida cotidiana de las personas.

En definitiva, se trata de crear una Sociedad de la información con unos cimientos sólidos sobre los que construir una verdadera economía basada en el conocimiento y hablando de manera más amplia, una Sociedad del Conocimiento. Desde el punto de vista de las Administraciones y el sector público los esfuerzos se centran en procurar un entorno que favorezca la mejora en empresas y hogares (regulación y costes) a través de distintos programas e iniciativas; en utilizar su relación con los ciudadanos para impulsar las TIC (e-administración, especialmente en el sistema educativo, sanidad, justicia, hacienda y en la entidades locales) y por, último, fortalecer los sistemas educativos y de innovación en el uso TIC. Con todo ello será posible aumentar la competitividad de las empresas, el crecimiento económico y, en definitiva, el bienestar de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- AETIC (2009): Las Tecnologías de la Información en España 2008, versión electrónica. Asociación Empresas de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- ALCAIDE, C.: “Inversión en la reforma de la justicia”. El País Negocios, 7 de junio 9 de 2009, Madrid.
- ATKINSON, R., ROBERT D. y MCKAY, ANDREW S. (2007), Understanding the Economic Benefits of the Information Technology Revolution. Digital Prosperity. The Information Technology & Innovation Foundation (ITIC), Marzo.
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): Estudio sobre la calidad de los servicios públicos. Mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): 229 final “I 2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo”. Bruselas, 1.6.2005
- CONNECTIVITY SCORECARD (2009): Nokia Siemens Networks, and London Business School.
- CONSEJO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): DIRECTIVA 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la “liberalización de los servicios en el mercado interior” [Diario Oficial L 376 de 27.12.2006].
- EITO (2007): European Information Technology Observatory.
- EUROSTAT (2008): Structural Indicators. Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): EUROPE’S DIGITAL COMPETITIVENESS REPORT. Annual Information Society Report 2009 Benchmarking i2010: Trends and main achievements. Volume I: i2010. Brussels, 04.08.2009. SEC(2009) 1103. Comisión Europea. I 2010
- COMISIÓN EUROPEA (2005): Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo”
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2008): Encuesta de uso de TIC y Comercio electrónico en las empresas 2007-2008. INE, Madrid.
- JORGENSEN, D.W. (2005): “Accounting for growth in the information age”, en Phillippe Aghion y Steven Durlauf (eds.), Handbook of Growth Economics, vol. IA, Amsterdam, North-Holland págs. 743-815.
- JORGENSEN, D.W.; HO, M.S. Y STIROH, K. (2008): “A retrospective look at the US productivity growth resurgence”, Journal of Economic Perspectives, 22 (1), págs. 3-24.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2006): Las Tic en la Sanidad del futuro (2006). Ariel y Fundación Telefónica, Barcelona y Madrid

- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2008): La sociedad de la información en España 2008, versión electrónica. Ariel y Fundación Telefónica, Barcelona y Madrid
- GALVÁN RUIZ, J. y GARCÍA LÓPEZ, P. (2007): La administración electrónica en España. Ariel y Fundación Telefónica, Barcelona y Madrid.
- LAECAP (2007): LEY 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE 150 de 23/06/2007 Sec I Pag 27150 a 27166.
- MARTÍNEZ, D.; RODRÍGUEZ, J y TORRES, J. L. (2008): “The productivity paradox and the new economy: the Spanish case”. *Journal of macroeconomics*, nº 30, págs. 1569-1586.
- MAS IVARS, M. y QUESADA IBÁÑEZ, J. (2005): Las nuevas tecnologías y el crecimiento económico en España. Fundación BBVA.
- MAS M.; QUESADA, J., y ROBLEDO, J. C. (2009): “Productividad. Una perspectiva internacional y sectorial”. Resultados del proyecto EU KLEMS. Fundación BBVA, Bilbao, en prensa.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008): Plan Avanza, telecomunicaciones y sector audiovisual (marzo 2008). Disponible en: <http://www.planavanza.es/NR/DocumentoGlobal1.pdf>.
- MYRO, R. (2009): Las TIC y el crecimiento de la economía española”. *Revista ECONOMISTAS*. Colegio de Economistas de Madrid, 121. Año XXVIII.
- MYRO, R. y VELÁZQUEZ, J. (2008): “El impacto de las tecnologías de la información sobre el crecimiento económico. La experiencia española”, en Banegas, J. y Myro, R. (dirs), op. cit., págs 57-100.
- NADAL, J. (2009): “Las TIC y el bienestar social”. *Revista ECONOMISTAS*. Colegio de Economistas de Madrid, 121. Año XXVIII.
- OCDE (2008): Information and Communications Technologies OCDE. Information Technology Outlook 2008.
- SIGALÉS, C., y MOMINÓ, J.M., (2009): La integración de Internet en la Educación Escolar Española. Ariel y Fundación Telefónica, Barcelona y Madrid.
- STIROH, K. (2004): “Reassessing the impact of IT in the Production Function: A Meta-Analysis and Sensitivity Tests”, Federal Reserve Bank of New York.
- THE CLIMATE GROUP (2008): SMART 2020: Enabling the low carbon economy in the information age. Junio de 2008. Disponible en www.smart2020.org.
- VAN ART, V. Y TIMMER, M. (2006): “Computers and the big divide: productivity growth in the European Union and the United States”, en Mas, M. y Schereyer, P. (eds.), op.cit., págs. 149-169.

EL GASTO PÚBLICO: REQUERIMIENTOS Y PRIORIDADES

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense de Madrid

● RESUMEN

En un contexto de grave crisis económica internacional el análisis del gasto público debe conjugar los elementos más estructurales con los aspectos más coyunturales que afectan a su evolución reciente. El efecto de los estabilizadores automáticos y los planes adoptados para compensar la caída de la actividad condicionan el margen futuro para mantener la necesaria estabilidad de las finanzas públicas. Además, la sostenibilidad del gasto social a largo plazo constituye un reto al que se enfrentan las sociedades más envejecidas. En el caso español el margen de maniobra de la política presupuestaria es menor y la fuerte descentralización de las decisiones de gasto puede condicionar la capacidad de control sobre sus efectos agregados.

Palabras clave:

gasto público

Códigos JEL

H5

1. Introducción

LOS enfoques que se pueden contemplar en el análisis del gasto público han sido necesariamente variados. Unos analizan la actuación del sector público a través del gasto desde una perspectiva macroeconómica en términos de su dimensión y orientación en función de su naturaleza económica y su destino por grandes bloques de gasto. Bajo este enfoque, los estudios sobre las posibilidades de intervención pública a través del gasto, el margen de actuación en materia de política fiscal y presupuestaria, el grado de discrecionalidad o automatismo en los distintos programas de gasto, la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo de los grandes programas de gasto social, su incidencia redistributiva y el grado de eficacia y eficiencia global alcanzado, han sido los temas tradicionalmente tratados, junto con los aspectos institucionales. Estos últimos han estado marcados fundamentalmente por cuestiones relativas al análisis de los distintos mecanismos de toma de decisiones sobre los programas de gasto, su seguimiento, registro y control. Así, las reglas y procesos presupuestarios más adecuados, el grado de descentralización en la toma de decisiones, las distintas posibilidades de colaboración público-privada en la provisión de servicios públicos, el diseño de incentivos adecuados, etc, constituyen algunos aspectos relevantes que centran el análisis institucional reciente y que presentan más recorrido. A su vez, bajo una perspectiva microeconómica, el estudio del diseño, grado de efectividad e incidencia de los distintos programas de gasto abre unas posibilidades de estudio prácticamente ilimitadas.

En un contexto como el actual, marcado por el impacto de una grave crisis económica internacional, sin precedentes en los últimos años, el análisis del gasto público desde una perspectiva global tiene necesariamente que conjugar los elementos más estructurales del gasto público en las sociedades avanzadas con los aspectos más coyunturales que afectan a su diseño y evolución reciente. A tal efecto se lleva a cabo a continuación una revisión de los rasgos característicos del gasto público desde una perspectiva comparada y nacional.

2. La experiencia internacional

Actualmente, la dimensión del gasto público en términos relativos supone un 41,5 por ciento del PIB en el conjunto de países de la OCDE, con un aumento de 1,3 puntos porcentuales en 2008 (cuadro 1). Este aumento rompe una tendencia de disminución relativa que se venía produciendo desde mediados de los años 90, especialmente en los países de la zona euro, que habían reducido el peso del gasto en más de 7 puntos de PIB (cuadro A.1). No obstante, el bloque de países de la eurozona mantienen un nivel de gasto sustancialmente mayor, suponiendo el 46,8 por ciento del PIB en 2008, frente al 39 por ciento de Estados Unidos o el 37,1 por ciento de Japón. Entre las grandes economías europeas Francia mantiene los mayores niveles de gasto (52,7 por ciento en 2008).

Este cambio de tendencia en la evolución global de este indicador se consolidará especialmente en 2009 como consecuencia, tanto del impacto en los programas de gasto de la actual crisis económica de forma automática o discrecional por las medidas de reactivación adoptadas por los distintos gobiernos, como por la caída de la actividad económica. Así, se espera un aumento para este año de 3,4 puntos de gasto respecto al PIB en el conjunto de países de la OCDE, siendo especialmente importantes los aumentos esperados en España (5,2 puntos porcentuales) o Japón (5,1).

Los niveles actuales de gasto público no se corresponden con la capacidad de obtener ingresos, generándose una insuficiencia financiera en el nivel de cobertura del gasto por parte de los sistemas tributarios, como se pone de manifiesto en el volumen creciente de déficit y de endeudamiento público. Así, se espera que el déficit público, que alcanzaba ya el 3,2 por ciento del PIB en 2008 en los países de la OCDE, se incremente hasta el 7,7 por ciento en 2009 y el 8,8 por ciento el próximo año y los niveles de endeudamiento aumenten en tan sólo dos años en 21,3 puntos hasta situarse por encima del PIB del conjunto de la OCDE (cuadro A.2).

El fuerte deterioro económico producido en el último año y medio, con una clara recesión desde el último trimestre de 2008, se ha manifestado en una caída del comercio internacional y de la demanda interna en las principales economías (cuadro 2). En este contexto, la caída del consumo privado ha tratado de ser compensada por el mantenimiento y, en algunos casos, el aumento del consumo público. Esta magnitud, que supone el 22 por ciento del PIB en el conjunto de la Unión Europea, porcentaje claramente superior al de Estados Unidos, constituye una manifestación más de las políticas anticíclicas adoptadas por las principales economías.

En esta coyuntura económica la política fiscal tiene un papel importante que desempeñar para compensar la debilidad del gasto privado mediante medidas

Cuadro 1

Gasto público y desequilibrios presupuestarios

Gasto Público	Gasto Público	Aumento (porcentaje PIB)	Déficit	Aumento (porcentaje PIB)	Deuda	Aumento (porcentaje PIB)
porcentaje/PIB	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Australia	34,0	3,3	1,2	-6,0	14,2	2,1
Austria	48,7	3,6	-0,5	-3,8	65,7	7,5
Bélgica	50,0	3,9	-1,2	-3,3	93,2	7,0
Canadá	39,7	3,3	0,1	-4,9	68,4	9,3
República Checa	41,7	2,2	-1,4	-3,1	34,8	1,6
Dinamarca	51,3	4,8	3,4	-5,8	40,1	6,5
Estonia	40,9	9,0	-3,0	-2,6	12,4	5,3
Finlandia	48,4	5,7	4,1	-5,6	40,6	7,4
Francia	52,7	2,7	-3,4	-3,3	76,1	10,3
Alemania	44,0	3,7	-0,1	-3,6	69,0	9,2
Grecia	44,9	1,6	-5,0	-1,0	101,1	5,7
Hungría	49,6	0,0	-3,4	-0,9	76,5	6,2
Islandia	57,7	-8,3	-14,3	3,6	93,2	13,3
Irlanda	41,0	5,8	-7,1	-4,4	47,5	16,9
Italia	48,7	3,0	-2,7	-2,6	114,5	8,4
Japón	37,1	5,1	-2,7	-5,1	172,1	17,5
Corea	30,3	3,5	3,2	-4,5	25,2	7,4
Luxemburgo	40,7	5,0	2,6	-4,9	12,7	1,6
Países Bajos	45,5	3,8	1,0	-5,4	64,6	4,9
Nueva Zelanda	41,1	4,2	2,9	-5,7	25,5	1,8
Noruega	40,0	4,1	18,8	-10,2	55,7	7,6
Polonia	43,1	0,9	-3,9	-2,4	54,1	3,8
Portugal	45,9	5,2	-2,7	-3,8	75,3	8,5
Eslovaquia	34,9	4,0	-2,2	-2,7	30,3	4,5
Eslovenia	43,6	6,6	-0,9	-4,8		
España	40,5	5,2	-3,8	-5,3	46,8	11,7

continúa...

...continuación

Gasto Público	Gasto Público	Aumento (porcentaje PIB)	Déficit	Aumento (porcentaje PIB)	Deuda	Aumento (porcentaje PIB)
porcentaje/PIB	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Suecia	51,9	5,1	2,5	-5,8	47,4	5,7
Suiza	32,9	2,3	1,0	-2,5	45,6	0,7
Reino Unido	48,1	4,3	-5,5	-7,3	57,0	18,3
EEUU	39,0	2,6	-5,9	-4,3	71,1	16,3
Euro área	46,8	3,6	-1,9	-3,7	73,4	9,1
Total OCDE	41,5	3,4	-3,2	-4,5	78,7	12,9

Fuente: OCDE y elaboración propia.

expansivas bien seleccionadas para frenar los canales de propagación de la recesión y proteger a los sectores más afectados. Estas deben ser diseñadas como impulsos transitorios, de manera que sean compatibles con el mantenimiento de una perspectiva de estabilidad presupuestaria a medio plazo, pues si no es así se corre el peligro de que los efectos negativos sobre los tipos de interés a largo plazo, la confianza de los agentes o las expectativas de subidas futuras de impuestos esterilicen sus impulsos expansivos. El margen de maniobra de cada país ha sido muy diferente, como consecuencia de su punto de partida y de las características de sus ingresos y gastos públicos, y su utilización ha sido igualmente desigual, especialmente si se consideran otras medidas de carácter financiero.

Entre el verano de 2007 y marzo de 2008 los efectos de la turbulencia financiera sobre la actividad eran todavía relativamente moderados y su impacto se circunscribía a Estados Unidos y a un número todavía limitado de economías desarrolladas. En ese período, el apoyo financiero estuvo basado, fundamentalmente, en la ampliación de la dotación de liquidez por parte de los bancos centrales y en rescates ocasionales de entidades específicas. Además, en Estados Unidos se puso en marcha un primer paquete de estímulo fiscal, en febrero de 2008. A partir del segundo trimestre de 2008 la profundización de los problemas financieros llevó a una intensificación del apoyo de las autoridades centrado en la provisión de liquidez. A mediados de septiembre se produce un cambio cuantitativo y cualitativo en la respuesta de política económica en todas las economías avanzadas y, en menor medida, en las economías emergentes. Entre finales de septiembre y finales de octubre de 2008 diez países de la zona euro anunciaron planes de rescate bancarios. Así, se optó en el plano financiero por la financiación directa a entidades financieras y otros sectores, las inyecciones de capital, la compra de activos y las garantías sobre

Cuadro 2

Evolución trimestral del PIB y del consumo

PIB/mismo T año anterior	1T-2008	2T-2008	3T-2008	4T-2008	1T-2009	2T-2009
EEUU	2,0	1,6	0,0	-1,9	-3,3	-3,9
Unión Europea	2,4	1,7	0,7	-1,6	-4,7	-4,8
Euroárea	2,2	1,5	0,5	-1,7	-4,9	-4,7
G7	1,9	1,3	0,0	-2,3	-4,7	-4,6
OCDE	2,4	1,7	0,5	-2,1	-4,7	
España	2,5	1,7	0,5	-1,2	-3,2	-4,2
Consumo público/mismo T año anterior	1T-2008	2T-2008	3T-2008	4T-2008	1T-2009	2T-2009
EEUU	3,1	2,7	3,0	3,1	1,9	2,5
Unión Europea	1,7	2,4	2,5	2,5	2,0	
Euroárea	1,5	2,1	2,2	2,2	1,9	
G7	2,4	2,1	2,2	2,3	1,7	
OCDE	2,5	2,2	2,5	2,6	2,3	
España	4,6	5,1	5,8	6,3	6,4	5,1
Consumo privado/mismo T año anterior	1T-2008	2T-2008	3T-2008	4T-2008	1T-2009	2T-2009
EEUU	0,9	0,6	-0,7	-1,8	-1,5	-1,8
Unión Europea	1,9	1,1	0,5	-0,6	-1,5	
Euroárea	1,4	0,5	0,0	-0,7	-1,2	
G7	1,3	0,7	-0,1	-1,1	-1,6	
OCDE	1,8	1,0	0,1	-1,2	-2,2	
España	2,1	0,2	-1,3	-3,3	-5,0	-5,7

Fuente: OCDE y elaboración propia.

activos y pasivos bancarios. Por otro lado, se empezaron a poner en marcha planes de estímulo fiscal en un grupo cada vez más numeroso de países. Las cantidades comprometidas en el ámbito financiero y económico se han multiplicado desde hace un año, generando un sustancial incremento del déficit público y del nivel de endeudamiento, introduciendo además un fuerte deterioro de las perspectivas fiscales de largo plazo.

Por distintas razones, no resulta sencillo evaluar el impacto fiscal de las medidas adoptadas¹. El impacto directo de la contracción real que acompaña a la crisis supone la pérdida de ingresos por menor recaudación de impuestos directos e indirectos y el incremento de gastos, a través de los denominados “estabilizadores automáticos”. Otro efecto directo sobre las cuentas públicas se deriva del agudo ajuste del sector financiero que puede suponer una importante merma de ingresos fiscales por la reducción de beneficios de las entidades financieras y de los dividendos que reparten, y por la menor recaudación asociada a la generación de minusvalías financieras. En cuanto al impacto de las medidas de política económica, cabe distinguir entre las medidas fiscales de apoyo a la demanda o a la actividad productiva y las medidas de apoyo al sector financiero. Entre las primeras hay algunas medidas de financiación a sectores productivos que en muchos casos se canalizan a través del sistema financiero y, aunque a menudo se suelen incluir dentro de los paquetes de estímulo fiscal, pueden ser consideradas como medidas de apoyo financiero².

La cuantificación del conjunto de actuaciones desde el inicio de 2008 hasta abril de 2009 para las principales economías desarrolladas y emergentes, englobadas en el G-20 ampliado realizadas en el Banco de España señalan que las medidas de apoyo al sistema financiero alcanzan casi un tercio del PIB³. Por su parte, la dimensión económica de los paquetes de estímulo fiscal destinados a sostener la demanda agregada se sitúa en un promedio anual agregado del G-20 ampliado del 1,4 por ciento del PIB entre 2008 y 2010 y, en este caso, el esfuerzo es ligeramente mayor

1 En primer lugar, una parte importante del apoyo financiero público comprometido, o bien no ha sido aún utilizado, o bien no supone un desembolso efectivo de antemano (p.e. en el caso de las garantías), o bien, aunque lo suponga a priori, puede ser parcialmente recuperado a posteriori (p.e. en el caso de la compra de activos). En segundo lugar, una buena parte del apoyo público, el llevado a cabo por los bancos centrales u otras entidades financieramente autónomas, no tiene de forma inmediata una incidencia presupuestaria, aunque puede repercutir posteriormente en los niveles de endeudamiento público. Finalmente, la crisis aún está desarrollándose, lo que dificulta no solo evaluar su impacto fiscal, sino incluso llevar un cómputo actualizado de las cantidades invertidas.

2 Véase Alberola y Gutiérrez (2009).

3 Ibidem. La mayor proporción corresponde a las garantías sobre activos y pasivos bancarios (un 46 por ciento del total) y al respaldo financiero de los bancos centrales (20 por ciento). Por su parte, las compras de activos y la financiación directa por parte del Tesoro, por un lado, y las inyecciones de capital, por otro, contribuyen en menor proporción (un 7,4 por ciento y un 6,9 por ciento del total, respectivamente). El apoyo financiero comprometido llega al 50 por ciento del PIB en las economías avanzadas, donde las garantías tienen un mayor protagonismo relativo, pero solo representa en torno al 5 por ciento del PIB en las cuatro principales economías emergentes (los llamados BRIC: Brasil, Rusia, India y China), donde el respaldo del banco central es dominante. Dentro del grupo de las economías avanzadas también hay diferencias significativas en la magnitud del apoyo financiero. Estados Unidos y Reino Unido destacan por encima del resto, tanto por la cuantía comprometida –el 83 por ciento y el 82 por ciento de los respectivos PIB– como por ser los países que han llevado la iniciativa y han marcado el paso en este ámbito. El impacto fiscal esperado de todas estas medidas será muy reducido, ya que serán probablemente parcialmente utilizadas y se espera recuperar parte de las cantidades invertidas.

en las economías emergentes (1,4 por ciento) que en las avanzadas (1,25 por ciento). De nuevo, son los Estados Unidos los que destacan por los recursos aportados, con un 1,7 por ciento del PIB de promedio anual en los tres años considerados. También son notables, el reciente impulso fiscal japonés (1,5 por ciento del impulso promedio), y el del Reino Unido. Dentro de la zona euro España registra un impulso fiscal relativamente importante (1,25 por ciento del PIB en promedio). Cabe destacar asimismo que dos economías emergentes presentan los estímulos fiscales más elevados: Rusia (1,8 por ciento del PIB en la media de los tres años) y China (2,1 por ciento del PIB) (cuadros 3 y A.3).

En general, los planes fiscales han estado sesgados hacia medidas de gasto público, especialmente en infraestructuras. Por la parte de los ingresos, el recorte impositivo se ha orientado hacia los impuestos directos y desgravaciones, mientras que la reducción de los indirectos ha tenido un papel testimonial. La mayor proporción de medidas de gasto público (en torno al 60 por ciento del total) puede explicarse por la reducida propensión marginal a consumir e invertir del sector privado, en un entorno de fragilidad económica y financiera y perspectivas negativas, que hace menos efectivos los recortes de impuestos (cuadro 4). No obstante, los retardos en la instrumentación del gasto, en un momento en el que se precisan impulsos urgentes a la demanda, pueden ser una limitación a su efectividad a corto plazo.

Dada la contracción producida en la actividad, el impacto de los estabilizadores automáticos sobre los saldos fiscales está siendo muy importante, llegando a condicionar el monto de los propios planes de estímulo fiscal. En general, se considera que los países de Europa continental presentan una mayor elasticidad del saldo fiscal respecto al ciclo económico que el Reino Unido o Estados Unidos, mientras que en los países emergentes, donde las redes de protección social están menos desarrolladas y las estructuras fiscales están menos consolidadas, los estabilizadores serían menos potentes⁴.

El impacto del apoyo de los Gobiernos al sector bancario en las cuentas de las Administraciones Públicas se determina sobre la base de los principios de

4 De acuerdo con el estudio citado, en el conjunto del G-20 ampliado los estabilizadores automáticos serían responsables de la mitad del incremento no discrecional del déficit, aproximadamente, alcanzando las tres cuartas partes en las economías avanzadas y una contribución de apenas el 20 por ciento -25 por ciento en las emergentes. El impacto sobre el déficit de las medidas de apoyo financiero es relativamente reducido, del 1,7 por ciento del PIB, aunque la estimación depende de los criterios de contabilización adoptados, pues una buena parte del desembolso efectivo no afecta al déficit, sino a la deuda. En segundo lugar, los paquetes de estímulo fiscal alcanzan un monto de 1,5 por ciento del PIB. La caída de la actividad financiera añade al menos seis décimas del PIB, lo que deja a los estabilizadores automáticos como el principal factor determinante del incremento del déficit del 3,3 por ciento del PIB.

Cuadro 3

Costes presupuestarios de las medidas de estímulo fiscal (porcentaje)

Coste medidas de estímulo fiscal	/PIB	OCDE 2008-10					Comisión Europea 2009		
		Total	Ingresos	Gastos	Consumo	Inversiones	Transferencias	Total	Ingresos	Gastos
Francia	-0,6	-0,2	-0,4	0,1	0,2	0,1	-1,0	-0,3	-0,7
Alemania	-3,0	-1,6	-1,4	0,1	0,8	0,5	-1,4	-0,8	-0,6
Italia	0,0	0,3	-0,3	0,3			0,0	0,2	-0,2
España	-3,5	-1,6	-1,9	0,3	0,7	0,9	-2,3	-1,3	-1,0
Reino Unido	-1,4	-1,4	0,0				-1,4	-1,0	-0,4
Eurozona							-1,1	-0,6	-0,5
UE-27							-1,1	-0,6	-0,5
EEUU	-5,6	-3,2	-2,4	0,7	0,3	1,4			
Japón	-2,0	-0,5	-1,5	-0,2	0,3	1,4			
OCDE	-2,0	-1,2	-0,7						

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

registro estadístico que se definen en el SEC95⁵. Según las autoridades monetarias europeas se espera que las diversas medidas de apoyo al sector financiero sólo tengan un ligero impacto directo sobre el déficit público en el corto y medio plazo⁶. El impacto directo sobre la deuda pública dependerá, en gran medida, de

- 5 Para garantizar que la elaboración de las estadísticas de deuda y déficit públicos se realiza de forma coherente y homogénea en todos los Estados miembros, Eurostat está desarrollando nuevas recomendaciones metodológicas sobre cómo registrar, basándose en el SEC95, las operaciones realizadas en respuesta a la crisis financiera. Aunque Eurostat no ha publicado todavía una decisión sobre los principios que habrán de aplicarse a las intervenciones, las opiniones formuladas por el Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos (CMFB) ya han servido de orientación para la mayoría de los Estados miembros en la elaboración de los datos de deuda y déficit públicos declarados a Eurostat para los años 2005–2008 en la notificación efectuada en la primavera del 2009 en el marco del procedimiento de déficit excesivo. Sin embargo, no hay que descartar la posibilidad de que algunos Estados miembros tengan que revisar sus estadísticas de déficit y deuda una vez que Eurostat dé a conocer su decisión.

- 6 Véase Boletín Mensual del Banco Central Europeo, julio 2009.

las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas para sufragar las intervenciones. Además del impacto directo sobre el déficit y la deuda, al valorar las repercusiones fiscales de estas intervenciones es necesario tener en cuenta los pasivos contingentes de las Administraciones Públicas. Para finales de 2009, se prevé que los relacionados con las intervenciones asciendan, aproximadamente, al 7,5 por ciento del PIB (excluidas las garantías públicas otorgadas a los depositantes).

De acuerdo con los cálculos de la Comisión Europea⁷, las medidas de estímulo fiscal adoptadas tendrán una incidencia media en 2009 en el conjunto de la Unión Europea del 1,1 por ciento del PIB, correspondiendo el 0,5 por ciento a las actuaciones a través del gasto público y el 0,6 por ciento a las medidas fiscales. España ocupa el primer lugar, con un coste fiscal del 2,3 por ciento del PIB. Por su parte, la OCDE⁸ eleva el coste de dichas actuaciones al 3,5 por ciento del PIB en el período 2008-2010, correspondiendo el 1,9 por ciento a las medidas de gasto y el 1,6 por ciento a la menor recaudación fiscal.

La estructura económica del gasto público en las principales economías pone de manifiesto las diferencias existentes entre ellas (cuadros 4 y A.4). Así, el consumo público final, como se ha señalado, es comparativamente mayor en la eurozona respecto a Estados Unidos o Japón, con una mayor presencia en Francia o el Reino Unido respecto a Alemania. Estas diferencias se acentúan si se considera su desglose entre consumo individual (entre los que se incluyen por ejemplo el gasto en educación o sanidad) y colectivo (p.e. defensa o justicia), duplicando el nivel de gasto relativo en la eurozona respecto a Estados Unidos en el primer caso y con un mayor gasto en este país en el segundo caso.

El gasto en transferencias sociales (p.e. pensiones, desempleo) es comparativamente más elevado en Francia, Italia o Alemania, respecto a otras importantes economías europeas, como Reino Unido o España y Estados Unidos y Japón. Igualmente, son significativamente diferentes otras prestaciones sociales en especie de mercado. Otro tipo de gastos como los subsidios o la carga de intereses, aunque de menor dimensión, presentan igualmente fuertes diferencias. En este caso, el distinto nivel de endeudamiento provoca que mientras Italia tiene que dedicar al pago de intereses una cantidad equivalente al 5,1 por ciento de su PIB, en nuestro país esa rúbrica sólo suponía el 1,6 por ciento en 2008.

La distinta forma de configurar la prestación de bienes y servicios públicos con grados diferentes de producción o provisión pública determina que el gasto de personal represente en los sectores públicos occidentales proporciones diversas.

7 Véase Public Finance in EMU 2009.

8 Véase OCDE Economic Outlook, Interim Report 2009, capítulo 3.

Cuadro 4

Composición económica del gasto público, 2008
(porcentaje)

	Francia	Alemania	Italia	Japón (2007)	España	Reino Unido	EEUU (2007)	Euroárea
Gasto/PIB	52,7	44,0	48,7	36,0	40,5	48,1	37,4	46,8
Consumo final	23,2	18,2	20,2	17,9	19,1	21,9	16,2	20,4
porcentaje /gasto	44,0	41,3	41,5	49,8	47,2	45,5	43,3	43,6
Individual	15,2	10,7	12,0	10,1	11,2	13,5	6,5	12,3
porcentaje/gasto	28,8	24,2	24,7	27,9	27,6	28,2	17,3	26,3
Colectivo	8,0	7,5	8,2	7,9	7,9	8,3	9,7	8,1
porcentaje /gasto	15,2	17,1	16,9	21,8	19,6	17,3	25,9	17,3
Transf..sociales	17,6	16,9	17,7	11,6	12,3	13,3	12,3	16,1
porcentaje /gasto	33,3	38,5	36,3	32,1	30,4	27,7	32,9	34,3
En especie	5,7	7,5	2,7	6,4	2,6	0,0	0,0	5,3
porcentaje /gasto	10,8	17,0	5,6	17,9	6,4	0,0	0,0	11,3
Subsidios	1,4	1,1	0,9	0,6	1,1	0,7	0,4	1,2
porcentaje/gasto	2,7	2,6	1,9	1,6	2,6	1,4	1,0	2,6
Intereses	2,8	2,7	5,1	2,5	1,6	2,3	2,9	3,0
porcentaje/gasto	5,3	6,2	10,5	6,9	3,8	4,8	7,8	6,4
G.personal	12,7	6,9	10,9	6,1	10,7	11,2	10,1	10,1
porcentaje/gasto	24,1	15,7	22,3	17,0	26,3	23,3	27,1	21,6
FBKF	3,2	1,5	2,2	3,1	3,8	2,3	2,6	2,5
porcentaje/gasto	6,1	3,5	4,6	8,7	9,3	4,9	6,8	5,4

Fuente: OCDE y elaboración propia.

Así, mientras que en Estados Unidos o España esta partida supone una proporción claramente mayor a la cuarta parte del gasto, en Alemania o Japón supone un porcentaje menor al 17 por ciento del total.

Las cantidades destinadas a incrementar el stock de capital público presentan también diferencias significativas, con una mayor proporción de gasto en inversiones en España, Francia o Japón frente al menor peso que esta partida tiene

en Alemania o Italia. En el último ejercicio liquidado, con la excepción del Reino Unido, estas actuaciones han crecido muy por debajo del aumento medio del gasto público, configurándose como partida de ajuste a corto plazo.

El análisis del destino del gasto a través de la clasificación funcional⁹ permite señalar diferencias importantes en la composición del gasto público en las principales economías occidentales (cuadros 5 y A.5). Con la excepción de Estados Unidos, el gasto en protección social representa el destino prioritario de los programas de gasto. En Alemania, por ejemplo, suponía el 46,5 por ciento del gasto en 2007 (20,5 por ciento del PIB) frente al 18,6 por ciento del total que supone sólo en Estados Unidos (6,9 por ciento del PIB). La segunda partida en importancia está constituida por el gasto sanitario, que llega a absorber una quinta parte del gasto público total en Estados Unidos o Japón, mientras se sitúa en torno al 14 por ciento del gasto en la mayor parte de los países europeos. En relación a la economía, el gasto en salud supone en España el 5,7 por ciento del PIB frente al 7,9 por ciento de Estados Unidos. En los últimos años esta partida es, con carácter general y junto a la protección social en algunos países, la más dinámica, ganando peso respecto a las economías occidentales. El envejecimiento de la población y la elevada elasticidad-*renta* de estas partidas esta detrás de las causas de esta evolución reciente que ha provocado la adopción de medidas que garanticen sus sostenibilidad financiera a largo plazo.

Los gastos en educación y en servicios públicos generales, donde se incluye el pago de intereses de la deuda pública, constituyen otras partidas de gasto importantes en los países desarrollados, aunque su evolución tendencial, con la excepción de Alemania o el Reino Unido, apunta hacia una disminución de su peso relativo. En otras partidas como defensa o seguridad y orden público, las diferencias entre Estados Unidos y el Reino Unido con el resto de países son muy notables, poniendo de manifiesto las distintas preferencias sociales en la distribución del gasto. Así, por ejemplo, mientras Estados Unidos dedicaba en 2007 el 17,2 por ciento de su gasto público a esas partidas, Francia o Alemania destinaban sólo el 5,8 por ciento y el 5,9 por ciento, respectivamente.

9 Las diez categorías de primer nivel de la clasificación COFOG pueden consolidarse para reflejar las cinco funciones principales de las Administraciones Públicas: redistribución, bienes públicos puros, salud y educación, servicios públicos generales y actividades privadas. Aunque, a efectos ilustrativos, ésta puede ser una presentación razonable de las funciones públicas, evidentemente las distintas categorías pueden agregarse de otras maneras. Por ejemplo, gran parte de la categoría "protección del medio ambiente" podría también considerarse un bien público puro. Actualmente, el gasto derivado del presupuesto de la UE no se incluye en los datos sobre el gasto COFOG.

Cuadro 5

Composición funcional del gasto público, 2007 (porcentaje)

Gasto/PIB	Francia	Alemania	Italia	Japón	España	Reino Unido	EEUU
Total	52,3	44,1	47,9	36,0	38,8	44,1	37,4
Servicios públicos generales	6,9	5,5	8,6	4,6	4,5	4,4	5,0
Defensa	1,8	1,0	1,3	0,9	1,0	2,4	4,3
Seguridad y orden público	1,3	1,6	1,9	1,4	1,9	2,5	2,1
Asuntos económicos	2,8	3,2	4,0	3,7	4,9	2,9	3,7
Protección medioambiental	0,9	0,6	0,8	1,2	0,9	1,0	0,0
Vivienda y serv.comunitarios	1,9	0,8	0,7	0,6	0,9	1,1	0,7
Salud	7,2	6,3	6,8	7,2	5,7	7,4	7,9
Act.recreat. Cultura y religión	1,5	0,7	0,8	0,1	1,6	1,1	0,3
Educación	5,9	3,9	4,7	3,9	4,4	6,1	6,3
Protección social	22,2	20,5	18,2	12,3	13,0	15,2	6,9

Fuente: OCDE y elaboración propia.

3. La experiencia española

El gasto público en España se situaba en 2008 en el 40,5 por ciento del PIB, 5,3 puntos menos que en los países de la zona euro y un punto inferior a la media de la OCDE. Tras un importante ajuste de reducción entre 1995 y 2005 en línea con el desarrollado en la Unión Europea ha experimentado en el período más reciente un aumento superior, que alcanzará según las estimaciones para 2009, 5,2 puntos de PIB en sólo un ejercicio. Este fuerte aumento del gasto, junto con la caída de los ingresos, ha supuesto un rápido deterioro de los saldos fiscales y del endeudamiento público. Nuestro país partía de una situación de superávit en 2007, pero el cambio de la coyuntura y las medidas adoptadas para combatir la recesión han dado lugar a un déficit superior al 3 por ciento en 2008. Un cambio muy rápido que puede llevar a triplicar esa cifra en 2009 y que refleja, entre otras cosas, la alta sensibilidad de los ingresos públicos a la evolución del sector inmobiliario y al ciclo económico y la importancia que el aumento del desempleo y las prestaciones asociadas al

mismo esta teniendo en el comportamiento de la economía española. El margen de actuación de la política fiscal es, por lo tanto, muy limitado y cualquier medida adicional que se pueda adoptar debe tener presente el peligro que representaría llegar a una situación en la que, por el rápido deterioro de las finanzas públicas, se tuviesen que adoptar fuertes ajustes de consolidación presupuestaria con efectos contractivos cuando la economía todavía se encuentre en situación de debilidad.

La naturaleza económica del gasto en nuestro país apenas muestra diferencias en el consumo individual y colectivo o en los subsidios respecto a los países de la zona euro. Son las prestaciones sociales y las transferencias en especie donde se localiza el menor gasto relativo, situándose en estas rúbricas España en el 76,4 por ciento y el 49,1 por ciento de la media europea respectivamente. El gasto en intereses de la deuda se sitúa igualmente por debajo de la media (53,3 por ciento), mientras el esfuerzo inversor es considerablemente mayor (un 52 por ciento superior al de la eurozona).

Desde una perspectiva funcional el gasto en protección social, sanidad y educación, pese a absorber el 59,6 por ciento del gasto público total en 2007, resulta inferior en términos de peso económico respecto al de las principales economías europeas (65,4 por ciento de Francia, 75,2 por ciento de Alemania, 77,8 por ciento de Italia, 80,5 por ciento del Reino Unido), situándose en unos niveles muy parecidos a los de Japón (98,7 por ciento) y superiores a los de Estados Unidos (109,5 por ciento). Sin duda, y al margen de la cuantía de algunas prestaciones individuales, una estructura demográfica menos envejecida que la de las grandes economías europeas permite en el momento presente dedicar menores recursos relativos a los segmentos de población de mayor edad, aunque a medio y largo plazo este diferencial no pueda mantenerse.

Uno de los rasgos diferenciadores del sector público español en las últimas décadas ha sido la profunda descentralización alcanzada, manifestada especialmente en la vertiente del gasto (cuadros 6, 7 y 8). España era ya en 2008 el más descentralizado entre los países de estructura federal en la Unión Europea, con un 54,8 por ciento del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas gestionado por las administraciones territoriales. Las comunidades autónomas son las principales protagonistas de este hecho, ya que mantienen una proporción de gasto superior en 10 puntos a los Länder alemanes o en 20 a los austriacos. Las comunidades autónomas realizan un gasto equivalente al 15,6 por ciento del PIB, superior al resto de países descentralizados e igual al de la propia Administración central, excluida la Seguridad Social.

Cuadro 6

Gasto público y descentralización
(porcentaje)

Gasto público	2002	2007	2008
A. Central/PIB			
Bélgica	27,9	27,7	28,8
Alemania	14,3	14,2	13,8
España	16,2	15,0	15,6
Austria	28,1	26,2	25,8
A. Regional/PIB			
Bélgica	13,9	13,8	14,5
Alemania	13,5	12,2	12,3
España	13,3	14,8	15,6
Austria	9,0	8,7	8,8
A. Local/PIB			
Bélgica	6,8	6,7	6,8
Alemania	7,3	7,2	7,2
España	6,0	6,4	6,4
Austria	7,8	7,5	7,5
A. Regional/AA.PP.			
Bélgica	27,9	28,5	29,1
Alemania	28,0	27,6	28,1
España	34,2	38,2	38,6
Austria	17,7	17,9	18,1
A. Territorial/AA.PP.			
Bélgica	41,5	42,4	42,7
Alemania	43,2	43,9	44,4
España	49,6	54,6	54,3
Austria	32,9	33,3	33,5

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 7

Evolución de los gastos en gobiernos regionales
(porcentaje)

	1998-08	2007	2008
Bélgica			
Gastos A. Central	3,7	6,9	6,9
Saldo (porcentaje/PIB)	-0,9	-1,1	-1,7
Gastos A. Regional	5,2	3,8	8,4
Saldo (porcentaje/PIB)	0,2	0,4	0,0
Alemania			
Gastos A. Central	2,6	4,7	0,1
Saldo (porcentaje/PIB)	-1,3	-1,1	-0,6
Gastos A. Regional	1,4	2,1	4,1
Saldo (porcentaje/PIB)	-0,8	0,1	-0,1
España			
Gastos A. Central	4,0	7,9	8,7
Saldo (porcentaje/PIB)	-0,7	1,3	-2,7
Gastos A. Regional	11,5	8,4	9,7
Saldo (porcentaje/PIB)	-0,4	-0,2	-1,4
Austria			
Gastos A. Central	3,0	2,6	2,4
Saldo (porcentaje/PIB)	-1,9	-0,8	-0,7
Gastos A. Regional	3,2	2,0	5,3
Saldo (porcentaje/PIB)	0,2	0,1	0,1

Fuente: Eurostat y elaboración propia

Cuadro 8

Descentralización del gasto en Sanidad y Educación (porcentaje)

Sanidad y educación	2002	2007
A.Regional (SAN+EDU/total)		
Bélgica	39,8	39,4
Alemania	27,4	27,8
España	61,5	62,0
Austria	42,4	44,8
A. Regional sanidad		
Bélgica	1,6	2,4
Alemania	6,8	6,9
España	81,1	91,4
Austria	28,8	29,3
A. Regional educación		
Bélgica	91,4	91,3
Alemania	78,1	76,7
España	90,9	90,8
Austria	30,9	32,6

Fuente: Eurostat y elaboración propia

En los cuatro países descentralizados el gasto de los niveles de gobierno intermedio se ha incrementado en el último ejercicio liquidado respecto a años anteriores y, en todos los casos, este aumento ha sido superior al de la Administración central, a pesar de que los gastos más sensibles al deterioro de la actividad económica están localizados en esta. Esta circunstancia, no obstante, no habría generado un deterioro sustancial de los saldos presupuestarios de estos niveles de gobierno, salvo en el caso español.

La tendencia al alza del gasto regional responde a distintas causas, entre las que cabe destacar la forma de articular sus sistemas de financiación y, sin duda, la naturaleza de las competencias asumidas. En el caso español la distribución de funciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales responde a la lógica de los principios del federalismo fiscal y a la legislación acordada. Así, determina

un reparto del gasto que adjudica a la Administración central un papel fundamental sobre los bienes públicos de ámbito nacional y otros gastos indivisibles; así como en actuaciones de interés económico, como infraestructuras e I+D, de indudable importancia, pero que no guardan tanta relación con la evolución y la estructura demográfica de la sociedad española, que se ha visto fuertemente modificada en los últimos años como consecuencia del fenómeno de la inmigración. También, una parte muy importante del gasto de la Administración central está relacionado con las transferencias verticales realizadas para cubrir las diferencias financieras entre la determinación de las necesidades de otros niveles de gobierno y la capacidad fiscal asignada a cada uno de ellos. Por el contrario, las competencias regionales están más relacionadas con bienes divisibles y prestaciones sociales cuyos destinatarios son los ciudadanos residentes en cada región.

Entre las principales competencias de gasto asumidas por los gobiernos regionales en España se encuentran gran parte de los programas destinados a sanidad y educación. Estas políticas representan una parte importante en el gasto público de los países descentralizados y también de la administración regional. En el caso de las comunidades autónomas el 62 por ciento del gasto realizado en 2007 se destina a estas políticas, porcentaje muy superior al que representa en las regiones alemanas (27,8 por ciento), belgas (39,4 por ciento) o austriacas (44,8 por ciento). Eso se explica porque las regiones españolas ejecutan el 91,4 por ciento del gasto sanitario y el 90,8 por ciento del gasto educativo. Esta concentración de dos prestaciones básicas del Estado del Bienestar en los niveles intermedios, especialmente en el caso de la sanidad que cuenta con una fuerte tendencia al alza, traslada a las comunidades autónomas una responsabilidad de gasto muy importante, que se reforzará en el futuro con el desarrollo de las prestaciones vinculadas a la dependencia.

El análisis del gasto público en el período 2002-2006 por niveles de gobierno permite contrastar la distinta naturaleza de las políticas de gasto de la Administración central y de las comunidades autónomas y su dinámica, en un marco de financiación basado en buena parte en un sistema tributario compartido por ambas administraciones. En esta situación, y en un contexto incluso de fuerte crecimiento económico, los resultados presupuestarios muestran una evolución asimétrica con una incidencia significativa en el saldo presupuestario.

A continuación se analiza la evolución del gasto real en 68 políticas de gasto agrupadas en 10 grandes áreas de gasto entre 2002 y 2006. En términos generales, necesidades, demanda y gasto presentan características diferenciadas y la discrecionalidad del responsable del gasto puede resultar elevada a la hora de determinar los costes en los que se incurre en cada actuación. No obstante, al tomar datos agregados de las comunidades autónomas y del conjunto de la Administración central en varios años y con distintos gobiernos, se puede considerar que se

neutralizan determinados sesgos de gestión en las políticas públicas. En este período se han producido transferencias de algunas competencias regionales. No obstante, salvo en el caso de la Comunidad de Madrid, Baleares y las Comunidades forales, esas competencias de gasto asumidas por las distintas regiones son financiadas con incrementos por el mismo importe de sus respectivos Fondos de Suficiencia, siendo por tanto contabilizados en el epígrafe 1.8 de servicios generales de la administración pública. Esto supone un aumento del gasto en comunidades autónomas pero no una disminución del gasto atribuido a la Administración central.

El gasto de la Administración central en este período ha pasado de 114.329 millones de euros en 2002 a 145.730 millones en 2006, incrementándose en un 27 por ciento. A su vez, las comunidades autónomas han aumentado su gasto en un 45 por ciento, pasando de 98.925 millones a 143.765 millones de euros. Si se eliminan los gastos de transferencias entre administraciones, el gasto final de la Administración central se habría incrementado en un 29 por ciento, alcanzando en 2006 los 84.829 millones de euros. Las comunidades autónomas habrían realizado un gasto de 135.666 millones en 2006, con un aumento del 45 por ciento respecto a 2002.

Para analizar mejor la evolución de los distintos programas de gasto, se ha procedido a diferenciar las políticas de gasto en cuatro grandes grupos. El primero, comprende los gastos generales, que no guardarían una relación directa con la población sino que tienen carácter de gastos fijos como bienes públicos generales y que incluye las siguientes actuaciones:

- 01.1 Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores
- 01.2 Ayuda económica exterior
- 01.3 Servicios generales
- 01.4 Investigación básica
- 01.5 Investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales
- 01.6 Servicios públicos generales n.e.p.
- 02. Defensa**
- 03. Orden público y seguridad**
- 05. Protección del medio ambiente**
- 06. Vivienda y servicios comunitarios**
- 08. Actividades recreativas, cultura y religión**

El segundo grupo de gastos incluyen los gastos en asuntos económicos, directamente relacionados con las políticas sectoriales y generales de infraestructuras, transportes e I+D y que están directamente relacionados con el nivel de desarrollo económico y la estructura productiva.

04. Asuntos económicos

- 04.1 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
- 04.2 Agricultura, silvicultura, pesca y caza
- 04.3 Combustible y energía
- 04.4 Minería, manufacturas y construcción
- 04.5 Transporte
- 04.6 Comunicaciones
- 04.7 Otras industrias
- 04.8 Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos
- 04.9 Asuntos económicos n.e.p.

El tercer bloque de gasto es el que se corresponde con bienes y servicios divisibles, con un fuerte componente social muy relacionado con la población en general y con determinados segmentos de esta en particular. Está formado por las siguientes actuaciones:

07. Salud

- 07.1 Productos, aparatos y equipo médicos
- 07.2 y 07.3 Servicios para pacientes externos y hospitalarios
- 07.4 Servicios de salud pública
- 07.5 Investigación y desarrollo relacionados con la salud
- 07.6 Salud n.e.p.

09. Educación

- 09.1 Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
- 09.2 Enseñanza secundaria
- 09.3 Enseñanza postsecundaria, no terciaria
- 09.4 Enseñanza terciaria
- 09.5 Enseñanza no atribuible a ningún nivel
- 09.6 Servicios auxiliares de la educación
- 09.7 Investigación y desarrollo con la educación
- 09.8 Enseñanza n.e.p.

10. Protección social

- 10.1 Enfermedad e incapacidad
- 10.2 Edad avanzada
- 10.3 Supértites
- 10.4 Familia e hijos
- 10.5 Desempleo
- 10.6 Vivienda
- 10.7 Exclusión social n.e.p.
- 10.8 Investigación y desarrollo relacionados con la protección social
- 10.9 Protección social n.e.p.

Cuadro 9

Evolución de gastos e ingresos de la Administración Central

A.CENTRAL millones euros	2002	2005	2006	Porcentaje Total	Evolución	Porcentaje Anual
Gastos no financieros	114.329	133.190	145.730	100,0	127	9,4
Netos de transferencias	66.003	79.458	84.829	58,2	129	6,8
Gastos generales	28.841	36.788	39.632	27,2	137	7,7
Actividad económica	10.799	14.421	16.518	11,3	153	14,5
Relacionados con la población	9.708	13.904	13.859	9,5	143	-0,3
Deuda pública	16.655	14.345	13.820	9,5	83	-3,7
Total impuestos	93.243	114.382	129.586	85,0	139	13,3
Total transferencias del Estado	0	0	0	0,0		
Total	93.243	114.382	129.586	85,0	139	13,3
Resto ingresos	17.406	20.882	22.924	15,0	132	9,8
Total ingresos no financieros	110.649	135.264	152.510	100,0	138	12,7
Cap/Nec. financiación	-3.680	2.074	6.780			

Fuente: IGAE y elaboración propia.

Finalmente, se diferencia los gastos en transacciones derivadas de la deuda pública.

En la Administración central, los gastos relacionados con la población se han incrementado algo menos en estos últimos años (43 por ciento) respecto a los de las comunidades autónomas (47 por ciento) (cuadros 9 y 10). Además, mientras que en el primer caso representan el 9,5 por ciento del gasto total (13.859 millones de euros en 2006), en las comunidades autónomas suponen el 67,5 por ciento del mismo (97.059 millones de euros). Los gastos en la actividad económica han aumentado más en la Administración central, mientras los gastos generales han evolucionado de forma parecida en ambas administraciones. Por el contrario, los gastos derivados de la deuda pública, fundamentalmente materializados en el pago de intereses se han reducido en la Administración central mientras han aumentado ligeramente en el conjunto de comunidades autónomas, siendo además en la primera más importantes.

Cuadro 10

Evolución de gastos e ingresos de las CC.AA.

CC.AA. millones euros	2002	2005	2006	Porcentaje/ Total	Evolución	Porcentaje Anual
Gastos no financieros	98.925	131.948	143.765	100,0	145	9,0
Netos de transferencias	93.643	124.980	135.666	94,4	145	8,6
Gastos generales	12.171	15.852	17.306	12,0	142	9,2
Actividad económica	13.469	18.485	19.431	13,5	144	5,1
Relacionados con la población	66.223	88.964	97.059	67,5	147	9,1
Deuda pública	1.780	1.679	1.870	1,3	105	11,4
Total impuestos	45.848	71.595	79.626	55,5	174	11,2
Total transferencias del Estado	29.961	37.388	41.682	29,1	139	11,5
Total	75.809	108.983	121.308	84,6	160	11,3
Resto ingresos	19.581	20.334	22.096	15,4	113	8,7
Total ingresos no financieros	95.390	129.317	143.404	100,0	150	10,9
Cap/Nec. financiación	-3.535	-2.631	-361			

Fuente: IGAE y elaboración propia

En definitiva, la especialización de las comunidades autónomas en los gastos sociales relacionados más directamente con el conjunto de la población y el aumento de esta en los últimos años ha hecho que se produzcan diferencias sustanciales entre la dinámica del gasto de ambas administraciones.

Por el lado de los ingresos¹⁰ se diferencia en cada nivel de gobierno entre los recursos impositivos adscritos a cada administración, las transferencias del Estado recibidas, en este caso únicamente por las comunidades autónomas, y el resto de recursos no financieros. El 85 por ciento de los ingresos correspondientes a la Administración central proceden en 2006 de los recursos tributarios y el 15 por ciento restante a otros ingresos. En las comunidades autónomas este porcentaje

10 Los ingresos contables no están directamente relacionados con la liquidación definitiva del sistema de financiación, sino con las entregas a cuenta, anticipos y liquidaciones definitivas de ejercicios anteriores. No obstante, el análisis realizado siguiendo el criterio de contabilidad nacional permite una homogeneización mayor de las distintas políticas de gasto y una mejor visión de dichas actuaciones, independientemente de la estructura institucional de cada nivel de gobierno.

es del 55,5 por ciento, correspondiendo a las transferencias del Estado el 29,1 por ciento y a otros ingresos el 15,4 por ciento restante. Los recursos no financieros de la Administración central han crecido menos en el conjunto del período (índice de 138 frente a 150) respecto a las comunidades autónomas. No obstante, la distinta dinámica del gasto explica las diferencias en el saldo fiscal resultante. Los impuestos de la Administración central han crecido algo menos que los de las comunidades autónomas (139 frente a 174). No obstante, las transferencias del Estado han evolucionado a menor ritmo (139) y el resto de los ingresos ha presentado una evolución diferente por Administraciones, siendo mayor en el caso de la Administración central (132 frente a 113).

En 2007 la evolución de los ingresos tributarios muestra ya una clara ralentización en las comunidades autónomas como consecuencia del menor crecimiento real de los tributos cedidos y en 2008 la caída recaudatoria se extiende al conjunto del sistema tributario, aunque afecta en mayor proporción a los impuestos más vinculados al sector inmobiliario.

4. Consideraciones finales

La dimensión y estructura actual del gasto público en las principales economías refleja las prioridades sociales de los distintos países y la forma de articular las intervenciones públicas. La utilización de la vía presupuestaria es tradicionalmente más elevada en los países europeos frente a otras economías desarrolladas como Estados Unidos o Japón. El diferente nivel de gasto existente responde al peso más elevado del gasto social en la Unión Europea que tiene su contrapartida en una mayor presión fiscal. Aunque en los últimos diez años se había reducido ligeramente el peso del gasto público en la Unión Europea en relación al PIB, debido a una contención de las transferencias sociales y a una caída en el pago de intereses de la deuda, el impacto de la crisis económica ha cambiado radicalmente esta tendencia.

Las perspectivas a corto plazo apuntan a un fuerte crecimiento del gasto en 2009 que se irá suavizando en el año siguiente debido al efecto de los estabilizadores automáticos sobre algunos programas de gasto, como el destinado a la cobertura del desempleo, y a los planes adoptados por los distintos gobiernos para compensar la caída de la actividad económica. Estas medidas discrecionales han sido de distinta intensidad, están afectando de forma diferente a los desequilibrios fiscales en cada país y condicionan el margen de maniobra futuro para mantener la necesaria estabilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Además, la sostenibilidad del gasto social a largo plazo constituye un reto estructural al que se enfrentan las sociedades más afectadas por el envejecimiento progresivo de su población.

En el caso español, aunque la dimensión del gasto relativo era inferior a la de las principales economías europeas, el fuerte impacto de la crisis en el nivel de gasto público y en el saldo fiscal condiciona a corto plazo el margen de maniobra de la política presupuestaria. A estas circunstancias coyunturales se une el efecto de la descentralización sobre las decisiones y la gestión de políticas de gasto social prioritarias que pueden poner en riesgo la capacidad de control de los efectos agregados del nivel de gasto.

Referencias bibliográficas

- AFONSO, A. y AUBYN, M. (2005), «Non-parametric Approaches to Public Education and Health Efficiency in OECD Countries», *Journal of Applied Economics*, 8 (2), págs. 227-246;
- AFONSO, A. y AUBYN, M. (2006), «Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries using Alternative Input Measures», en *Public Expenditure*, Banca d'Italia, págs. 361-388.
- AFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005), «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, 123 (3), págs. 321-347.
- AFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2006): «Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets», Documento de Trabajo n° 581, BCE.
- ALBEROLA, E. y GUTIERREZ, F. (2009) “Crisis económica y financiera, respuestas de política y su impacto sobre las finanzas públicas. Una perspectiva global” Boletín Económico Banco de España, mayo.
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (2009) *Economía Pública I*, Ed. Ariel.
- ARDAGNA, S. (2004), “Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why”, *European Economic Review*, vol.48.
- ARDAGNA, S. (2007), “Determinants and Consequences of Fiscal Consolidation in OECD Countries” European Commission, Bruxelles,
- BARRO, R. (2000), «Inequality and Growth in a Panel of Countries», *Journal of Economic Growth*, 5 (1), págs. 5-32.
- BASSANINI, A, SCARPETTA, S y HEMMINGS, P. (2001), “Economic Growth: The Role of Policies and Institutions”, *OECD Economics Department Working Papers*, n° 283.
- BCE (2009): “Composición funcional del gasto público en la Unión Europea” Boletín mensual abril
- BONOLI, G. (1997), «Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach», *Journal of Social Policy*, 26
- BRÜLHART, M. y JAMETTI, M. (2007) “Does competition tame the Leviathan?” *Discussion Papers Series*, 6512 CEPR.
- BUTI, M. y FRANCO, D. (2005) *Fiscal policy in Economic and Monetary Union: Theory, evidence and institutions*, Edward Elgar, Chenttenham.
- CERRA, V. y SAXENA, W.C. (2008), “Growth Dynamics: The Myth of Economic
- CLAESSENS, S., KOSE, M.A. y TERRONES, E. (2008), “What Happens During Recessions, Crunches and Busts?”, *IMF Working Paper*, n° 08/274.
- COMISIÓN EUROPEA (2009). *Economic forecast, Spring 2009*, mayo. www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf.
- COURNEDE, B y GONAND, F. (2006): “Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area: Raise Taxes or Curb Spending?”, *OECD Economics Department Working Papers*, n° 520.

- DENIS, C., GRENOUILLEAU, D. MCMORROW, K. y ROGER, W. (2006), "Calculating potential growth rates and output gaps, A revised production function approach", EC Directorate-General For Economic and Financial Affairs Economic Papers, n° 247.
- DEROOSE, S y KASTROP, C. (2008), «The Quality of Public Finances: Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007)», Documento FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009a). World Economic Outlook, abril. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009b). The State of Public Finances - Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis, marzo www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf
- FURCERI, D. y MOUROUGANE, A. (2009), "The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, n° 669.
- GIROUARD, N. y ANDRÉ, C. (2005), "Measuring Cyclically-adjusted Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, n°. 434.
- GUICHARD S., KENNEDY, E. WURZEL, E. y ANDRÉ, C. (2007) "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", OECD Economics Department Working Papers, n° 553.
- HAUGH, D., OLLIVAUD, P. y TURNER, D. (2009), "The Macroeconomic Consequences of Banking Crises in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, n° 683.
- JOHANSSON, A., HEADY, C., ARNOLD, J. BRYNS, B y VARTIA, L. (2008), "Taxation and Economic Growth", OECD Economics Department Working Papers, n°. 620.
- LAEVEN, L., y F. VALENCIA (2008). Systemic Banking Crises: A New Database, FMI - WP 08/224.
- LARCH, M. y TURRINI, A. (2009) The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: a love at first sight turned into a mature relationship. Comisión Europea. Economic Papers, n° 374.
- LAUBACH, T. (2003), New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt, Finance and Economics Discussion Series, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- OCDE (2009). "The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus", cap. 3, OECD Interim Economic Outlook, marzo. www.oecd.org/dataoecd/3/62/42421337.pdf.
- OECD (2009) Economic Outlook n° 85
- OECD (2009), Economic Survey of the European Union, en prensa.
- REINHART, C.M. y ROGOFF, K.S. (2008), Is the 2007 US Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison, American Economic Review, vol. 98.
- ROMERO, D. y STRAUCH, R. (2003) "Public finances and long-term growth in Europe. Evidence from a panel data analysis", ECB Working Paper Series, n° 246.

- SUTHERLAND, D, PRICE, R, JOURMARD, I y NICQ, C. (2007): «Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education», Documento de Trabajo nº 546, OECD
- TAYLOR, J. (2008): “The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong”, NBER Working Paper, nº. 14631. Ocasional nº 37, Comisión Europea.
- TRESCH, R.W. (2002): Public Finance: a Normative Theory. Academic Press.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1

Peso y evolución del gasto público en la OCDE

Porcentaje/PIB	Gasto Público				Variación				Estimaciones	
	1995	2000	2007	2008	1995-2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	38,2	35,2	34,2	34,0	-3,4	-0,3	-0,2	-0,2	3,3	0,0
Austria	56,5	52,2	48,7	48,7	-6,5	-0,5	-0,8	0,0	3,6	0,8
Bélgica	52,0	49,2	48,3	50,0	0,1	-3,7	0,0	1,7	3,9	1,4
Canadá	48,5	41,1	39,1	39,7	-9,2	0,1	-0,3	0,5	3,3	1,2
Republica Checa	54,0	41,6	41,6	41,7	-9,3	-1,6	-1,5	0,1	2,2	0,3
Dinamarca	59,1	53,3	50,7	51,3	-6,6	-1,2	-0,7	0,7	4,8	0,5
Estonia	41,4	36,5	35,5	40,9	-7,3	0,2	1,3	5,4	9,0	1,3
Finlandia	61,5	48,3	47,3	48,4	-11,2	-1,7	-1,3	1,1	5,7	1,3
Francia	54,4	51,6	52,3	52,7	-0,9	-0,8	-0,4	0,4	2,7	0,4
Alemania	54,8	45,1	44,1	44,0	-7,8	-1,6	-1,2	-0,1	3,7	0,8
Grecia	45,8	46,7	44,0	44,9	-2,5	-1,1	1,8	1,0	1,6	0,0
Hungría	55,0	46,6	49,6	49,6	-4,9	1,8	-2,3	0,0	0,0	0,4
Islandia	39,1	41,9	42,5	57,7	3,1	-0,6	0,8	15,2	-8,3	-3,0
Irlanda	41,2	31,5	35,7	41,0	-7,5	0,3	1,7	5,2	5,8	2,5
Italia	52,5	46,1	47,9	48,7	-4,3	0,5	-0,8	0,8	3,0	-0,1
Japón	36,5	39,0	36,0	37,1	2,0	-2,3	-0,2	1,1	5,1	-0,2
Corea	19,8	22,6	28,9	30,3	7,5	1,2	0,5	1,4	3,5	-0,1
Luxemburgo	39,7	37,6	37,2	40,7	1,8	-3,0	-1,4	3,5	5,0	2,0
Países Bajos	56,4	44,2	45,3	45,5	-11,7	0,8	-0,3	0,1	3,8	1,8
Nueva Zelanda	42,2	39,2	40,3	41,1	-3,1	1,1	0,1	0,8	4,2	1,1
Noruega	50,9	42,3	41,0	40,0	-8,7	-1,7	0,4	-1,0	4,1	0,4
Polonia	47,7	41,1	42,1	43,1	-4,3	0,4	-1,7	1,0	0,9	0,8
Portugal	43,4	43,1	45,8	45,9	4,2	-1,3	-0,5	0,1	5,2	0,2
Eslovaquia	48,6	50,9	34,4	34,9	-10,5	-1,3	-2,5	0,6	4,0	0,6
Eslovenia	52,5	46,6	42,2	43,6	-7,2	-1,0	-2,2	1,4	6,6	0,3

continúa...

...continuación

Porcentaje/PIB	Gasto Público				Variación				Estimaciones	
	1995	2000	2007	2008	1995-2005	2006	2007	2008	2009	2010
España	44,4	39,1	38,8	40,5	-6,0	0,0	0,4	1,6	5,2	0,9
Suecia	65,3	57,0	51,3	51,9	-11,3	-1,1	-1,6	0,6	5,1	0,9
Suiza	35,0	35,1	32,9	32,9	0,3	-1,6	-0,8	0,1	2,3	0,9
Reino Unido	44,1	36,6	44,1	48,1	0,1	0,1	-0,2	4,0	4,3	1,8
EEUU	37,0	34,2	37,4	39,0	-0,3	-0,1	0,9	1,6	2,6	1,2
Euro área	53,2	46,3	46,1	46,8	-5,8	-0,8	-0,5	0,6	3,6	0,7
Total OCDE	42,7	38,9	40,2	41,5	-2,1	-0,5	0,1	1,3	3,4	0,8

Fuente: OCDE y elaboración propia.

Cuadro A.2

Deficit y deuda pública en la OCDE

Déficit y deuda pública	Déficit		Estimaciones		Deuda		Estimaciones	
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Australia	1,8	1,2	-4,9	-5,0	15,3	14,2	16,4	21,5
Austria	-0,7	-0,5	-4,3	-6,1	61,9	65,7	73,2	79,2
Bélgica	-0,3	-1,2	-4,6	-6,1	87,7	93,2	100,1	106,4
Canadá	1,6	0,1	-4,8	-5,9	64,2	68,4	77,7	82,0
Republica Checa	-0,6	-1,4	-4,5	-4,9	38,3	34,8	36,4	39,1
Dinamarca	4,5	3,4	-2,4	-4,1	31,6	40,1	46,5	51,4
Estonia	2,7	-3,0	-5,6	-5,1	6,7	12,4	17,7	17,3
Finlandia	5,2	4,1	-1,5	-2,8	41,5	40,6	48,0	52,4
Francia	-2,7	-3,4	-6,7	-7,9	69,9	76,1	86,4	94,2
Alemania	-0,2	-0,1	-3,7	-6,2	65,5	69,0	78,2	84,1
Grecia	-3,9	-5,0	-6,1	-6,7	103,2	101,1	106,9	111,8
Hungría	-4,9	-3,4	-4,2	-4,2	71,9	76,5	82,7	87,1
Islandia	5,4	-14,3	-10,7	-7,2	53,8	93,2	106,5	108,8
Irlanda	0,2	-7,1	-11,5	-13,6	28,3	47,5	64,4	80,3

continúa...

...continuación

Déficit y deuda pública	Déficit		Estimaciones		Deuda		Estimaciones	
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Italia	-1,5	-2,7	-5,3	-5,8	112,5	114,5	122,9	127,3
Japón	-2,5	-2,7	-7,8	-8,7	167,1	172,1	189,6	199,8
Corea	4,7	3,2	-1,2	-2,3	25,7	25,2	32,7	39,3
Luxemburgo	3,6	2,6	-2,4	-4,9	9,8	12,7	14,3	21,0
Países Bajos	0,3	1,0	-4,4	-7,0	51,1	64,6	69,5	76,6
Nueva Zelanda	5,0	2,9	-2,8	-5,0	26,2	25,5	27,3	33,4
Noruega	17,7	18,8	8,6	7,0	58,4	55,7	63,3	72,3
Polonia	-1,9	-3,9	-6,3	-7,6	51,6	54,1	57,9	63,5
Portugal	-2,7	-2,7	-6,5	-6,5	71,1	75,3	83,8	90,2
Eslovaquia	-1,9	-2,2	-4,9	-6,3	32,4	30,3	34,8	41,2
Eslovenia	0,5	-0,9	-5,7	-5,3				
España	2,2	-3,8	-9,1	-9,6	42,2	46,8	58,4	68,2
Suecia	3,8	2,5	-3,3	-4,5	48,4	47,4	53,1	57,3
Suiza	1,3	1,0	-1,5	-2,5	48,1	45,6	46,4	47,8
Reino Unido	-2,7	-5,5	-12,8	-14,0	46,9	57,0	75,3	89,3
EEUU	-2,9	-5,9	-10,2	-11,2	62,9	71,1	87,4	97,5
Euro área	-0,7	-1,9	-5,6	-7,0	71,2	73,4	82,5	89,2
Total OCDE	-1,4	-3,2	-7,7	-8,8	73,5	78,7	91,6	100,2

Fuente: OCDE y elaboración propia.

Cuadro A.3

Evolución del PIB y del consumo en la OCDE

Evolución PIB y consumo Tasas de variación	PIB			Consumo privado			Consumo público		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Australia	4,2	2,3	-0,4	4,3	2,2	1,3	2,4	3,8	2,0
Austria	3,0	1,7	-4,3	0,9	0,8	-0,1	1,9	2,0	1,4
Bélgica	2,6	1,0	-4,1	2,0	0,8	-1,1	2,3	2,1	1,9
Canadá	2,5	0,4	-2,6	4,6	3,0	-0,9	3,3	3,7	2,2
República Checa	6,1	2,8	-4,2	4,9	2,6	0,8	0,7	1,7	3,3
Dinamarca	1,6	-1,1	-4,0	2,4	-0,1	-2,3	1,3	1,1	1,5
Estonia	6,3	-3,6	-13,9	7,9	-3,8	-12,0	3,9	4,4	-3,2
Finlandia	4,1	0,7	-4,7	3,3	1,5	-3,0	0,6	1,4	1,3
Francia	2,3	0,3	-3,0	2,4	1,0	0,1	1,5	1,1	1,2
Alemania	2,6	1,0	-6,1	-0,3	-0,1	0,4	2,2	1,8	1,1
Grecia	4,0	2,9	-1,3	3,0	2,2	-0,2	7,7	3,2	2,4
Hungría	1,2	0,4	-6,1	0,6	-0,5	-6,9	-7,5	0,7	-2,1
Islandia	5,5	0,3	-7,0	5,6	-7,7	-16,2	4,2	2,8	-2,2
Irlanda	6,0	-2,3	-9,8	6,0	-0,8	-7,2	6,8	1,8	-1,1
Italia	1,5	-1,0	-5,5	1,2	-0,9	-2,6	1,0	0,6	0,0
Japón	2,3	-0,7	-6,8	0,7	0,6	-1,7	1,9	0,8	2,6
Corea	5,1	2,2	-2,2	5,1	0,9	-2,6	5,4	4,2	6,9
Luxemburgo	5,2	-0,9	-4,0	2,0	1,5	0,5	2,6	0,9	5,0
Países Bajos	3,5	2,1	-4,9	2,1	1,6	-2,5	3,0	2,1	2,0
Nueva Zelanda	3,0	-1,6	-3,0	4,0	0,1	-1,9	3,9	4,0	3,2
Noruega	3,1	2,1	-1,0	6,0	1,4	-0,9	3,4	3,8	5,8
Polonia	6,8	4,9	-0,4	4,9	5,4	4,0	3,7	7,6	1,0
Portugal	1,9	0,0	-4,5	1,6	1,7	-2,4	0,0	0,6	0,4
Eslovaquia	10,4	6,4	-5,0	7,0	6,1	-0,6	-1,3	4,3	-0,1
Eslovenia	6,8	3,4	-5,8	5,1	1,9	-1,0	2,5	3,6	3,3
España	3,7	1,2	-4,2	3,5	0,1	-4,4	4,9	5,3	3,4
Suecia	2,7	-0,4	-5,5	3,1	-0,4	-2,2	0,6	1,1	2,0

continúa...

...continuación

Suiza	3,3	1,6	-2,7	2,1	1,7	0,2	-1,1	0,0	3,2
Reino Unido	3,0	0,7	-4,3	3,1	1,4	-3,4	1,5	3,4	4,8
EEUU	2,0	1,1	-2,8	2,8	0,2	-1,0	1,9	2,8	2,0
Euro área	2,6	0,5	-4,8	1,5	0,3	-1,3	2,3	1,8	1,3
Total OCDE	2,7	0,8	-4,1	2,5	0,7	-1,5	2,2	2,4	2,3

Fuente: OCDE y elaboración propia.

Cuadro A.4

Estructura del gasto público en la OCDE
(porcentaje)

	Gasto público			PIB			Aumento anual	
	2003	2007	2008	2003	2007	2008	2007	2008
Consumo final								
Francia	44,5	44,1	44,0	23,7	23,1	23,2	3,5	3,4
Alemania	39,7	40,7	41,3	19,2	18,0	18,2	2,4	3,7
Italia	40,8	41,1	41,5	19,7	19,7	20,2	1,7	4,5
Japón	47,0	49,8	-	18,1	17,9	-	1,9	-
España	45,2	47,1	47,2	17,4	18,3	19,1	8,2	9,0
Reino Unido	48,4	47,8	45,5	20,5	21,1	21,9	3,5	6,0
EEUU	43,3	43,3	-	15,9	16,2	-	6,3	-
Euroárea	42,6	43,4	43,6	20,5	20,0	20,4	3,9	4,7
Individual								
Francia	28,9	28,8	28,8	15,4	15,1	15,2	3,7	3,5
Alemania	23,1	24,2	24,2	11,2	10,7	10,7	2,4	2,5
Italia	23,7	24,4	24,7	11,4	11,7	12,0	2,0	4,7
Japón	26,1	27,9	-	10,0	10,1	-	1,9	-
España	26,0	27,5	27,6	10,0	10,7	11,2	8,3	9,2
Reino Unido	30,1	29,5	28,2	12,7	13,0	13,5	5,3	6,2
EEUU	17,7	17,3	-	6,5	6,5	-	5,6	-
Euroárea	25,3	26,3	26,3	12,2	12,1	12,3	4,0	4,5

continúa...

...continuación

	Gasto público			PIB			Aumento anual	
	2003	2007	2008	2003	2007	2008	2007	2008
Colectivo								
Francia	15,6	15,3	15,2	8,3	8,0	8,0	3,0	3,0
Alemania	16,6	16,5	17,1	8,1	7,3	7,5	2,3	5,5
Italia	17,1	16,7	16,9	8,2	8,0	8,2	1,3	4,2
Japón	20,8	21,8	-	8,0	7,9	-	1,9	-
España	19,2	19,6	19,6	7,4	7,6	7,9	8,0	8,6
Reino Unido	18,4	18,3	17,3	7,8	8,1	8,3	0,6	5,7
EEUU	25,5	25,9	-	9,4	9,7	-	6,7	-
Transferencias sociales								
Francia	32,9	33,3	33,3	17,5	17,4	17,6	3,7	3,6
Alemania	40,7	39,1	38,5	19,7	17,2	16,9	-1,8	0,7
Italia	34,8	35,7	36,3	16,8	17,1	17,7	4,9	5,1
Japón	29,1	32,1	-	11,2	11,6	-	2,4	-
España	30,4	29,9	30,4	11,7	11,6	12,3	8,3	10,4
Reino Unido	30,5	28,9	27,7	12,9	12,8	13,3	6,8	6,5
EEUU	33,0	32,9	-	12,1	12,3	-	6,6	-
Euroárea	34,8	34,3	34,3	16,7	15,8	16,1	2,8	4,4
Transferencia en especie mercado								
Francia	10,4	10,8	10,8	5,5	5,6	5,7	5,0	4,0
Alemania	15,9	16,7	17,0	7,7	7,3	7,5	3,8	4,1
Italia	5,4	5,7	5,6	2,6	2,7	2,7	1,7	2,4
Japón	15,8	17,9	-	6,1	6,4	-	3,0	-
España	6,2	6,4	6,4	2,4	2,5	2,6	0,4	8,5
Reino Unido	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
EEUU	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	-	-
Euroárea	10,8	11,2	11,3	5,2	5,2	5,3	4,4	4,8
Subsidios								
Francia	3,0	2,8	2,7	1,6	1,4	1,4	6,0	-0,5
Alemania	2,8	2,5	2,6	1,4	1,1	1,1	1,4	4,2
Italia	2,2	2,0	1,9	1,1	1,0	0,9	14,1	-4,5
Japón	2,5	1,6	-	0,9	0,6	-	-4,5	-
España	2,7	2,7	2,6	1,0	1,1	1,1	13,5	4,5
Reino Unido	1,4	1,5	1,4	0,6	0,7	0,7	1,7	2,3
EEUU	1,2	1,0	-	0,4	0,4	-	5,2	-
Euroárea	2,9	2,7	2,6	1,4	1,2	1,2	7,2	2,4

continúa...

...continuación

	Gasto público			PIB			Aumento anual	
	2003	2007	2008	2003	2007	2008	2007	2008
Intereses								
Francia	5,3	5,1	5,3	2,8	2,7	2,8	9,0	7,3
Alemania	6,1	6,3	6,2	3,0	2,8	2,7	3,2	0,6
Italia	10,7	10,4	10,5	5,2	5,0	5,1	11,8	4,7
Japón	7,1	6,9	-	2,7	2,5	-	3,6	-
España	6,2	4,1	3,8	2,4	1,6	1,6	4,3	0,8
Reino Unido	4,7	5,0	4,8	2,0	2,2	2,3	13,9	6,6
EEUU	7,2	7,8	-	2,7	2,9	-	9,4	-
Euroárea	6,9	6,4	6,4	3,3	3,0	3,0	7,3	3,9
Gastos personal								
Francia	25,4	24,4	24,1	13,5	12,8	12,7	3,1	2,4
Alemania	16,1	15,7	15,7	7,8	6,9	6,9	0,3	2,1
Italia	22,4	22,2	22,3	10,8	10,6	10,9	0,5	4,3
Japón	17,2	17,0	-	6,6	6,1	-	0,9	-
España	26,2	26,3	26,3	10,1	10,2	10,7	9,0	9,0
Reino Unido	25,3	24,9	23,3	10,7	11,0	11,2	2,8	4,3
EEUU	28,4	27,1	-	10,5	10,1	-	5,4	-
Euroárea	21,8	21,7	21,6	10,5	10,0	10,1	3,0	4,3
FBCF								
Francia	5,8	6,3	6,1	3,1	3,3	3,2	8,1	0,1
Alemania	3,2	3,3	3,5	1,6	1,5	1,5	9,2	6,7
Italia	5,1	4,9	4,6	2,5	2,3	2,2	3,7	-2,8
Japón	11,2	8,7	-	4,3	3,1	-	-4,8	-
España	9,3	9,9	9,3	3,6	3,8	3,8	10,3	2,4
Reino Unido	3,6	4,1	4,9	1,5	1,8	2,3	8,0	30,8
EEUU	7,0	6,8	-	2,6	2,6	-	8,6	-
Euroárea	5,3	5,5	5,4	2,5	2,6	2,5	8,1	2,7
Gasto/PIB								
Francia				53,2	52,3	52,7	4,1	3,6
Alemania				48,4	44,1	44,0	1,7	2,3
Italia				48,3	47,9	48,7	2,3	3,5
Japón				38,4	36,0	37,1	1,2	-
España				38,4	38,8	40,5	7,9	8,7
Reino Unido				42,4	44,1	48,1	5,6	11,4
EEUU				36,8	37,4	39,0	7,3	-
Euroárea				48,1	46,1	46,8	3,9	4,4

Fuente: OCDE y elaboración propia.

Cuadro A.5

Funciones del gasto público en la OCDE
(porcentaje)

	Francia	Alemania	Italia	Japón	España	Reino Unido	EEUU
Porcentaje/Total 2007							
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios públicos generales	13,3	12,5	18,0	12,9	11,5	10,0	13,5
Defensa	3,4	2,3	2,8	2,5	2,6	5,4	11,5
Seguridad y orden público	2,4	3,6	3,9	3,9	4,9	5,6	5,7
Asuntos económicos	5,4	7,2	8,3	10,4	12,6	6,5	10,0
Protección medioambiental	1,7	1,4	1,6	3,4	2,4	2,3	0,0
Vivienda y serv.comunitarios	3,6	1,9	1,5	1,7	2,4	2,6	1,8
Salud	13,7	14,3	14,2	19,9	14,7	16,8	21,1
Act.recreat. Cultura y religión	2,9	1,6	1,7	0,3	4,1	2,4	0,9
Educación	11,2	8,8	9,8	10,8	11,3	13,9	16,9
Protección social	42,4	46,5	38,1	34,1	33,6	34,5	18,6
Tasas de variación anual 2007-2006							
Total	4,0	0,9	2,4	2,1	7,9	6,3	7,3
Servicios públicos generales	4,8	2,1	4,0	2,2	3,0	7,4	8,7
Defensa	0,8	3,6	5,8	-1,3	4,8	-1,8	6,1
Seguridad y orden público	2,9	3,6	2,9	3,1	9,4	4,2	8,2
Asuntos económicos	0,6	1,3	-13,6	0,9	7,9	2,6	8,5
Protección medioambiental	8,2	2,8	2,3	-2,9	6,5	16,2	
Vivienda y serv.comunitarios	5,7	-6,3	5,6	-5,5	28,9	9,7	14,2
Salud	4,5	3,7	0,9	3,4	7,7	10,6	8,7
Act.recreat. Cultura y religión	6,2	3,7	3,5	-11,7	10,1	6,6	10,4
Educación	3,1	1,1	6,3	2,9	8,5	6,8	6,3
Protección social	4,2	-0,6	4,9	2,5	8,2	5,4	4,8
Tasas de variación 2007-2009							
Total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios públicos generales	-0,6	0,3	-1,1	-1,6	-1,8	0,8	0,5
Defensa	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,5	0,5
Seguridad y orden público	-0,1	0,2	-0,1	0,2	0,0	-0,1	0,1
Asuntos económicos	-0,5	-0,8	0,0	-2,1	1,0	-0,3	-0,6
Protección medioambiental	0,2	0,1	-0,1	-0,6	0,0	0,6	0,0
Vivienda y serv.comunitarios	0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,4	0,1	0,1

continúa...

...continuación

	Francia	Alemania	Italia	Japón	España	Reino Unido	EEUU
Salud	0,1	0,6	1,1	1,9	1,1	1,8	1,1
Act.recreat. Cultura y religión	0,3	-0,1	0,0	-0,1	0,4	-0,2	0,0
Educación	-0,7	0,3	-0,3	0,0	-0,1	0,1	-0,4
Protección social	1,3	-0,3	0,8	2,8	-0,1	-2,4	-1,3
FBKF/gasto total 2007							
Total	6,5	3,2	4,9	9,4	10,1	3,9	7,0
Servicios públicos generales	5,1	0,0	4,3	1,8	6,6	2,3	4,8
Defensa	6,7	4,4	5,3	4,9	7,0	4,2	1,5
Seguridad y orden público	8,6	5,9	5,3	9,7	8,0	5,5	5,7
Asuntos económicos	15,8	19,8	20,2	54,8	35,1	14,4	26,8
Protección medioambiental	25,4	19,9	25,1	41,9	26,7	12,5	
Vivienda y serv.comunitarios	45,9	12,2	31,3	22,8	39,1	4,0	34,5
Salud	3,8	0,2	2,6	0,2	4,3	3,4	1,8
Act.recreat. Cultura y religión	25,4	11,7	20,3	22,9	22,8	12,4	23,8
Educación	8,2	7,7	4,0	8,6	8,2	6,0	11,3
Protección social	0,7	0,2	0,3	0,3	0,8	0,3	0,4

Fuente: OCDE y elaboración propia.

SECTOR PÚBLICO Y COMPETITIVIDAD

Elena Manzanera Díaz
M^a. del Carmen Fernández Cuevas
Joaquín Auriolos Martín

● RESUMEN

El objeto del artículo es el análisis de las relaciones entre tamaño del sector público y competitividad. El sector público se define en términos de porcentaje que representa el gasto público sobre el PIB. La competitividad se define como capacidad para competir, pero en la práctica se percibe de dos formas. Por un lado, la competitividad-país, que se manifiesta en la capacidad de los países para capturar cuota del crecimiento global. Por otro, la competitividad exterior, medida a través de la variación del peso de las exportaciones en el PIB. Se realiza una aplicación empírica a los países de la OCDE para el período 1995-2006, encontrándose que cuando se aplica al conjunto de los países, el tamaño del sector público no tiene una influencia significativa en la interpretación de las diferencias en competitividad-país ni en competitividad exterior. Cuando se analizan por separado los países que han adoptado estrategias de competitividad-país, basadas en el aprovechamiento de la fortaleza de la demanda interna, se obtiene que la posibilidad de capturar cuota del crecimiento global ha sido mayor entre aquellos en los que el tamaño del sector público es reducido. Son también los países que han conseguido una mayor corrección de los desequilibrios fiscal y laboral, pero también los que han tenido que soportar mayores niveles de inflación. La influencia del sector público se manifiesta irrelevante en los países que han conseguido ganar competitividad exterior. La inflación subyacente es la única característica que permite diferenciar este grupo del anterior.

Palabras clave:

tamaño sector público,
competitividad, OCDE.

Códigos JEL

H11, H87, O23

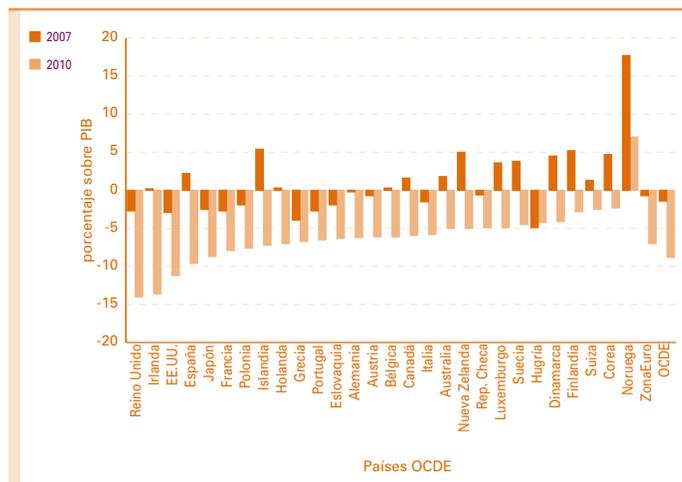
1. Introducción

El estallido de la crisis económica y el riesgo de colapso en el sistema financiero internacional en septiembre de 2008 llevaron a los gobiernos y bancos centrales de todo el mundo a intensificar las inyecciones masivas de liquidez que se venían produciendo desde finales de 2007, a reducir los tipos de interés hasta mínimos históricos y a adoptar medidas excepcionales de apoyo a sus respectivos bancos nacionales, con el fin de evitar la quiebra de algunos de ellos. Las turbulencias no eran, sin embargo, de naturaleza exclusivamente financieras, por lo que el afianzamiento de la banca no fue suficiente para impedir una fuerte contracción en la demanda, con sus consiguientes implicaciones en el comercio internacional, en el nivel de actividad y en el empleo. En el segundo semestre de 2008 y con el desplome de sector inmobiliario y la construcción residencial, muchas economías desarrolladas entraron en recesión. Sus consecuencias residencial han sido devastadoras, no solo para el sector bancario, sino también para la economía real, especialmente para las finanzas públicas, que se han visto afectadas por la desaparición de las rentas fiscales derivadas de las actividades inmobiliarias, por la caída en la recaudación de las principales fuentes tributarias y por el aumento del gasto público en políticas sociales y estímulos fiscales. Con la perspectiva temporal de un año repleto de acontecimientos, se tiene el convencimiento de que el núcleo central de las turbulencias se ha visto reforzado por el sobredimensionamiento de los sectores inmobiliario y financiero, así como también del sector público de algunos países. Entre ellos figura España, uno de los que más brillantemente había conseguido equilibrar sus cuentas durante los últimos años, pero también de los que más intensamente ha acusado la desaparición de rentas fiscales de la construcción, el aumento del gasto social y los estímulos fiscales a la recuperación.

Convencidos de que los esfuerzos en materia de política monetaria resultarían insuficientes, los gobiernos decidieron impulsar medidas extraordinarias de estímulo fiscal que han alterado sustancialmente el estado de los equilibrios en las finanzas públicas a nivel internacional (gráfico 1). La hiperactividad de los gobiernos en materia intervención y los esfuerzos para la coordinación internacional de sus políticas entre los veranos de 2008 y 2009 han alimentado un intenso debate sobre las implicaciones a medio plazo de las decisiones tomadas en situación de urgencia y sobre la forma más adecuada de encarar la vuelta a la normalidad (Tanzi, 2008; Hassett, 2009; Jodar-Rosell y Gual, 2009). Entre estos retos a medio plazo figura la consolidación financiera de las cuentas públicas más afectadas por la situación, asumiendo costes que la OCDE estima en torno al 1 por ciento del PIB anual durante un periodo de 3 a 7 años, en función de la magnitud del desequilibrio (OCDE, 2009 a).

GRÁFICO 1: DÉFICIT PÚBLICO EN PORCENTAJE DE PIB. OCDE, 2007 Y 2010 (estimado)

Fuente: OCDE (2009).



El objeto de este artículo es el análisis de la relación entre sector público y competitividad empresarial. Se plantea el tema cuando todavía se desconocen los efectos de los esfuerzos fiscales para intentar superar la crisis por parte de algunos países y el tiempo durante el cual se van a mantener las medidas excepcionales adoptadas hasta ahora. De hecho, el análisis empírico se refiere al periodo 1995-2006, justo antes del comienzo de la crisis, pero también un periodo singular desde el punto de vista del análisis de la competitividad, dada la fortaleza del crecimiento económico mundial y la expansión del comercio internacional. En el epígrafe siguiente se repasa la abundante literatura sobre la relación entre sector público y comportamiento económico. Se trata de una cuestión central en el análisis económico, pero cuyos postulados fundamentales han experimentado cambios radicales a lo largo del pasado siglo. El último de ellos ha sido, justamente, la renovación de la confianza en la capacidad de las políticas fiscales para combatir el ciclo, tras la crisis de 2008. En el tercer epígrafe se define el concepto de competitividad y se revisan los resultados de algunas de las iniciativas que en la actualidad elaboran diferentes instituciones y organismos internacionales. El cuarto apartado se dedica al análisis empírico de los determinantes de la competitividad, enfatizando en el tipo de influencia que se desprende de las actividades de las administraciones públicas. El trabajo finaliza con el quinto apartado, dedicado al capítulo de conclusiones.

2. La actividad del sector público y su influencia en la economía

Uno de los debates que tradicionalmente más controversia ha generado entre los economistas ha sido el de la relación entre sector público y bienestar y, por extensión, la aproximación al tamaño óptimo del sector público. Los fallos del mercado justifican la producción de bienes y servicios públicos y la regulación de ciertas actividades, así como el ejercicio exclusivo de las facultades normativas por parte de los gobiernos a la hora de dictar las reglas de juego generales. Las imperfecciones de los mercados y el control de la información pueden alimentar, sin embargo, un mecanismo de incentivos perversos que conducen a situaciones de ineficiencia, tal y como recogen los modelos de agencia. Información asimétrica y estrategias de gestión que pueden llevar a un óptimo para el agente no coincidente con la maximización de la función de utilidad del principal, que da lugar a soluciones de equilibrio en las que el principal tiende a minimizar los costes de agencia, es decir, a reducir el tamaño del estado, y el agente, es decir, políticos y funcionarios, a maximizar su función de utilidad individual (Alchian y Demsetz, 1972; Dixit, 2006).

El resultado es un estado ineficiente o depredador que, sin embargo, no es tan evidente en la práctica como sugiere este tipo de análisis, mientras que el postulado para la política económica es que el aumento de tamaño en el sector público influye negativamente sobre el bienestar de los ciudadanos. En cualquier caso, el debate se ha presentado tradicionalmente con una notable carga de ideología, de manera que los argumentos han tendido a desplazarse desde un espectro al contrario, lo que no ha impedido, sin embargo, que en el ámbito académico el debate se haya agotado con frecuencia en el ámbito de la metodología y el análisis estadístico, incapaz de alcanzar conclusiones definitivas.

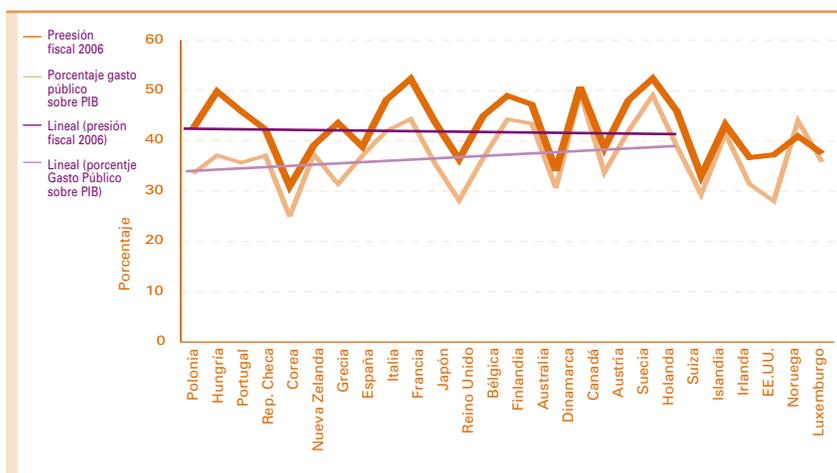
El gráfico 2 muestra la relación entre el tamaño del estado y el nivel de PIB por habitante para los países de la OCDE, tomándose como medida del primero, tanto el porcentaje que representa el gasto público sobre el PIB, como la presión fiscal. Si se ordenan los países de acuerdo con el nivel de PIB por habitante, la conclusión es que no se puede identificar una relación clara entre el tamaño del sector público y el bienestar de los ciudadanos, lo que, en principio obligaría a descartar la tesis de que el tamaño del estado afecta negativamente al comportamiento de las economías.

La relación es moderadamente negativa cuando se mide el tamaño del sector público en términos de gasto público, mientras que si se utiliza la presión fiscal se obtiene el resultado contrario. La presión fiscal se relaciona positivamente, y con pendiente igualmente reducida, con el PIB per cápita entre los países de la OCDE, lo que invita, en principio, a descartar la existencia de una relación clara y

contundente entre el tamaño del sector público y el bienestar de los ciudadanos. También invita a no confundir la presión fiscal con las funciones de producción de bienes y servicios públicos, que se podría identificar con el peso relativo del gasto público, a considerar la posibilidad de causalidad inversa en la relación entre presión fiscal y PIB por habitante (Agell, J., Lindh, T. y Ohlsson. H., 1997; Borchering, T. E., Ferris, J. S. y Garzoni, A., 2005) y a contemplar otros enfoques, como la evolución en el tiempo de la relación o la introducción de variables de control sobre la “calidad” del sector público, junto a las de tamaño.

GRÁFICO 2: TAMAÑO DEL ESTADO Y BIENESTAR. Presión fiscal en porcentaje (2006) y gasto público s/PIB en porcentaje (2007)

Fuente: Elaboración propia.



Con datos para 115 países y para el periodo 1986-1980, R. Ram (1986; 1989) estableció unos postulados ampliamente contestados en los años 90 (Rao, 1989). Encontró que la relación entre tamaño del estado y crecimiento era generalmente positiva y evidencias de externalidades marginales igualmente positivas derivadas del tamaño del primero, así como también indicios acerca de que la productividad de las sector público aumentaba con el tamaño, contradiciendo la hipótesis de Baumol de que al ser relativamente intensivas en trabajo, se espera que su productividad sea reducida. La mayoría de los resultados, sin embargo, tienden a enfatizar en lo contrario. El tamaño del estado tiende a elevar el riesgo de ineficiencia en la producción de bienes públicos debido a la complejidad del proceso de toma de decisiones y a que también aumenta la probabilidad de buscadores de renta no productivos (Grossman, 1988)

Tomando generalmente el consumo público como indicador del tamaño del estado, la tesis dominante en la literatura sobre el tema en los años 80 y 90 es que el tamaño del sector público influye negativamente sobre el crecimiento. Barro (1990) se apoya en los trabajos de Kormendi y Mcguire; Grier y Tullock; y Landau, para resumir el estado de la cuestión en los años 80, además de señalar algunas inconsistencias en el de Ram, y postula que el aumento del gasto público no productivo no afecta la productividad del sector privado, pero tiende a elevar la presión fiscal. Dado que los individuos reinvierten una parte del rendimiento de sus inversiones, el aumento del gasto público no productivo desincentiva la inversión y termina afectando negativamente al crecimiento.

A finales de los años 80 se produjo un giro importante en la controversia académica con la aparición del trabajo de Aschauer (1989) sobre la relación entre stock de capital público y productividad. Encuentra que la inversión pública en infraestructuras y la productividad están correlacionadas y postula que la contracción del stock de capital público es la principal causa explicativa de la caída de la productividad en la economía norteamericana durante los años 80. Asumiendo que el producto marginal de la inversión pública es positivo y la interpretación pigouviana de que el aumento del producto marginal privado por encima del social conduce a la sobreproducción privada de bienes, concluye que un aumento del stock de capital público tiene que influir positivamente sobre el producto marginal privado, convirtiéndose en un estímulo para el aumento de la producción. De esta manera concluye que los efectos directos sobre la economía de un aumento en el stock de capital público serán normalmente positivos. Otra cosa son los efectos indirectos. Si la relación entre capital público y privado es complementaria, implícita en los modelos basados en funciones de producción Cobb-Douglas, entonces los efectos indirectos del aumento del stock de capital público son igualmente positivos. Si la relación es de sustitución, es decir, el stock de capital público puede ser incorporado como factor de producción no remunerado, sustitutivo de mano de obra u otros inputs de producción privada, entonces puede producirse un efecto expulsión sobre el capital privado, siendo indeterminado el saldo final de los efectos directos e indirectos sobre el tamaño del output de la economía. Hay que señalar, no obstante, que en el contexto de este debate han sido relativamente abundantes los trabajos que han encontrado evidencias de efectos spillover derivados de la inversión pública sobre el output privado (Munnell, 1990; Munnell y Cook, 1992; Bajo y Sosvilla, 1993; Mas, Maudós, Pérez y Uriel, 1996; Moreno, López-Bazo y Artís, 2002; Marvão y Roca-Sagalés, 2003; Torres, 2009).

Una síntesis de la controversia académica en torno al trabajo de Aschauer puede encontrarse en Hulten y Schwab (1993) y Gramlich (1994), aunque podría añadirse que el debate terminó centrándose en la consistencia de las estimaciones y la dificultad de medición de algunas variables relevantes. Holtz-Eaking (1994)

concluye que en estudios con datos de panel referidos a un conjunto de estados norteamericanos, no se identifican efectos del capital público sobre la producción privada, aunque admitiendo que la inversión pública en infraestructuras puede afectar a las decisiones de localización e influir sobre la productividad de las empresas cuando se trata de espacios reducidos, pero que el efecto desaparece cuando estamos en territorios relativamente grandes.

Es también la tesis de Boarnet (1995) y Aurioles y Giussani (1995): la inversión en infraestructuras influye positivamente sobre el crecimiento local (subestatal), pero sus efectos pueden ser negativos para los territorios vecinos. Boarnet sostiene que los trabajos académicos basados en series temporales, como los de Aschauer o Munnell (1990) tienden a ofrecer elasticidades positivas elevadas entre stock de capital público y crecimiento, mientras que los trabajos basados en datos de panel (estados) rebajan significativamente las estimaciones. A pesar de todo, algunos trabajos con datos de panel siguen encontrando elasticidades relativamente elevadas (Munnell 1992 y García Milá-Mc Guire, 1992), ampliamente contestadas por otros (Holtz-Eaking, 1994; Kelejian y Robinson, 1994), que sostienen que al introducir variables de control que reflejen la heterogeneidad no observada entre los estados en los estudios de corte transversal, se obtiene que el efecto del capital público sobre el output del sector privado no es significativamente diferente de cero.

Desde mediados de los años 90 y hasta la crisis de 2008, el interés académico se ha desplazado hacia las consecuencias de los procesos de desregulación y privatización (Hernández de Cos, Argimón y González-Páramo, 2000; Blanchard y Giavazzi, 2003; Commendatore y Kubin, 2009), aunque sin perder de vista los planteamientos clásicos de Stigler, Becker y Peltzman en los años 80 (Peltzman, Levine y Noll, 1989), el análisis de la solvencia financiera de los estados a largo plazo, es decir, los sistemas de pensiones (Corsetti y Roubini, 1996), y al papel de los incentivos y las ayudas públicas, especialmente tras la fijación de la Agenda de Lisboa en el caso de la Unión Europea (Zahariadis, 2002; Gordon, 2004; Corchuelo y Martínez Ros, 2008). Un caso particular ha sido el interés por la eficiencia del sector público y, en particular, por la influencia de las actividades gubernamentales sobre la competitividad de los países y las dificultades derivadas de la burocracia sobre el funcionamiento de las empresas (Van Stel y Stunnenberg, 2006), especialmente a partir de la difusión de *The Global Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2008).

3. Concepto de competitividad

Habitualmente definida como capacidad para competir, la competitividad se concibe como un concepto relativo que exige la utilización de indicadores que

permitan la comparación entre territorios o en el tiempo. El tipo de cambio real, es decir el tipo de cambio nominal ponderado con el índice de precios relativos, es el más habitual, aunque con el inconveniente de que, en el caso de una zona monetaria como la zona euro, la competitividad vendría determinada exclusivamente por el nivel de precios, lo que supone ignorar el comercio interindustrial y la diferencia de calidades, la influencia de la publicidad, servicios post-venta, etc. En definitiva, el conjunto de intangibles que determinan la diferenciación de productos o variedades y cuya influencia en la competitividad de los mismos puede llegar a ser incluso superior al propio coste de producirlos. El resultado es que, con el apoyo de una marca bien consolidada en los mercados, es frecuente que las variedades más competitivas de un mismo tipo de producto coincidan con las de precios más elevados, lo que significa que la medición de la competitividad debe incorporar otros elementos.

Desde el punto de vista de las economías nacionales y regionales, la competitividad puede entenderse como “la capacidad de los países para proporcionar elevados niveles de prosperidad a sus ciudadanos”¹, que a su vez depende de la productividad con que se utilizan los recursos. Los conceptos de productividad y eficiencia productiva son parecidos, puesto que ambos reflejan la relación existente en cantidades de outputs obtenidos y de factores productivos utilizados, aunque el primero se utilice habitualmente en términos absolutos y el segundo en términos relativos (Lonti, 2008, pág. 15). Ambos, a su vez, resultan cercanos al de competitividad, dado que sus valores determinan los costes unitarios de producción e influyen decisivamente en el precio final de los productos (Esteban García & Coll Serrano, 2003). La competitividad, sin embargo, incorpora otras características que pueden ser perfectamente ajenas al proceso de producción, como el papel de las instituciones, las infraestructuras o el sistema educativo, pero que pueden elevar significativamente la cuota de crecimiento global que puede capturar una economía. Es lo que algunas instituciones universitarias y organismos internacionales que elaboran rankings de competitividad internacional, como World Economic Forum (The Global Competitiveness Report, WEF, 2008), Banco Mundial (Doing Business) o la propia OCDE, intentan recoger en sus estudios, frecuentemente basados en los postulados del modelo de Porter.

Los resultados de algunos de estos trabajos son ampliamente difundidos debido a la claridad con que se presentan y la contundencia de las interpretaciones, aunque con frecuencia terminan conduciendo hacia sentencias genéricas y no siempre precisas, como que “la eficiencia del sector público en países con gobiernos pequeños es un 40 por ciento mayor que en países con gobiernos grandes” (The Fraser Institute, 2007)².

1 World Economic Forum's website. <http://www.weforum.org/>.

2 La publicación de The Fraser Institut se basa en el trabajo académico de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005).

Por su parte, The Global Competitiveness Report, elabora su índice de competitividad para 134 países en base a un amplio número de variables, entre las que se incluyen indicadores de contexto institucional, infraestructuras y entorno macroeconómico. Se trata de un enfoque de competitividad país, comprensivo de la competitividad empresarial, pero que decididamente persigue una visión comparada del “entorno económico de una nación y de su capacidad para alcanzar un crecimiento sostenido”. El enfoque de los trabajos en el seno de la OCDE enfatiza en la elaboración de indicadores de eficiencia del sector público y ha elaborado diferentes propuestas metodológicas para la elaboración de indicadores homogéneos que faciliten la comparación internacional (OCDE, 2009b).

El concepto de competitividad de país sería diferente al de competitividad empresarial y supuestamente mayor que el resultado de sumar las aportaciones de cada una de las empresas. La diferencia viene determinada por el nivel de la demanda y la exposición a la competencia, por la cantidad y calidad de los factores productivos y por las condiciones del entorno (Porter, 1990, 1998) y la consecuencia es que una misma empresa puede presentar características competitivas diferentes, dependiendo de la localización elegida. El entorno institucional, en el que se incluye la actividad del sector público y la innovación, adquiere por tanto un papel decisivo en el establecimiento de las condiciones generales para competir (Furman, Porter y Stern, 2002) y obliga a diferenciar entre competitividad empresarial, sectorial y nacional.

Desde una perspectiva empresarial, las ganancias de competitividad deberían reflejarse en sus resultados económicos, tasas de beneficios y crecimiento (García, Crespo y Cuadrado, 2009), pero este tipo de información resulta difícil de recolectar y plantea problemas de agregación de cara a la posibilidad de realizar comparaciones internacionales, lo que obliga a considerar alternativas de análisis basadas en indicadores de comportamiento supuestamente afectados por las condiciones de competitividad.

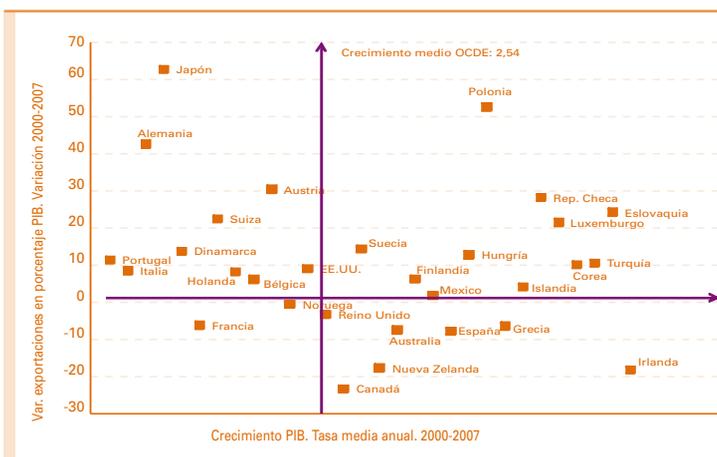
Una posibilidad sería utilizar la penetración en los mercados internacionales como indicador de la capacidad competitiva de las empresas y la participación en el crecimiento global como indicador de la competitividad del país. La mejora de la competitividad empresarial debe reflejarse en el aumento de las operaciones en el exterior y, desde la perspectiva de la economía nacional, en el aumento de las exportaciones, la disminución de las importaciones y en la evolución positiva del saldo de la balanza comercial. Esto significa que puede intentarse aproximar la evolución de la competitividad empresarial a través de la actividad exportadora de la economía o de la evolución del saldo comercial. Por su parte, la ganancia de competitividad de una economía también debería verse reflejada en el aumento de la participación en el crecimiento global. Se trata de un enfoque asimilable al

concepto de competitividad nacional o de país, diferente de la percibida a través de la función exportadora o del saldo comercial de la economía, en el que participan los factores institucionales y de entorno, implícitos en el enfoque de Porter.

El gráfico 3 se ha elaborado con datos de crecimiento medio anual en el PIB de 30 países de la OCDE entre 2000 y 2007 y de variación en el peso relativo de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB durante el mismo periodo. Los resultados permiten identificar, en primer lugar, a un total de 7 países en la parte inferior-derecha que han desarrollado estrategias de crecimiento levantadas exclusivamente sobre la fortaleza de la demanda interna. Son, por un lado, los países beneficiarios, salvo Portugal, de la política de cohesión europea: Irlanda, España y Grecia. Por otro lado, el bloque central de la Commonwealth en la OCDE, formado, además de Irlanda, por Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En segundo lugar están, en el cuadrante superior-izquierdo, los 10 países que han desarrollado estrategias basadas en la demanda externa, pero que no han conseguido traducir sus ganancias de competitividad exterior en aumentos en el PIB, como consecuencia, en la mayoría de los casos, de la debilidad de la demanda interna. Encabezados por Japón y Alemania, figuran en este grupo los países centrales de la vieja Europa (Austria, Suiza, Dinamarca, Italia, Bélgica y Holanda), además de Portugal, en la periferia, y Estados Unidos, que se sitúa en la frontera con las economías que consiguen crecimientos medios superiores al 2,5 por ciento anual. En tercer lugar, están los 11 países que han reforzado sus funciones exportadoras y que han sabido

GRÁFICO 3: INDICADORES DE COMPETITIVIDAD. Crecimiento medio anual y variación exportaciones en porcentaje PIB. Periodo 2000-2007. Países OCDE. Orden creciente en tasas de crecimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE.



aprovecharlas para crecer intensamente. Salvo por la presencia de algunos países nórdicos, la principal característica diferenciadora de este grupo con respecto al anterior es que están todas las economías emergentes del este europeo que pertenecen a la OCDE, además de Corea y México, lo que determina que también el nivel medio de renta por habitante sea relativamente reducido. El cuadro se completa con Francia y Noruega, con registros de crecimiento relativamente bajos y una moderada reducción de su vocación exportadora.

La conclusión general es que en el ámbito de la OCDE y en un periodo de notable expansión económica a nivel internacional, se identifican dos estrategias competitivas diferentes y tres grupos de países. Por un lado, la estrategia que podemos denominar de competitividad-país, consistente en el aprovechamiento de la fortaleza de la demanda interna para conseguir elevadas tasas de crecimiento. Las excepcionales condiciones de financiación han permitido la expansión del consumo y la inversión y la posibilidad de crecer intensamente, sin necesidad de forzar la capacidad para competir en los mercados exteriores. En esta categoría se incluyen a los países cuyas ganancias de competitividad se han manifestado en forma de captura de una cuota elevada del crecimiento global. Por otro lado, una estrategia de competitividad exterior, orientada hacia el reforzamiento de las posiciones en los mercados internacionales, atraídos por la expansión sin precedentes del comercio mundial y el fuerte crecimiento de las economías emergentes.

Algunos de estos países, fundamentalmente los europeos occidentales, salvo Suecia, Finlandia e Islandia, y Japón, no han conseguido transformar la ganancia de competitividad en el exterior en crecimiento, en cierta medida como consecuencia de la debilidad de la demanda interna. La diferencia fundamental entre ambas estrategias reside en que los determinantes de la competitividad-país se encuentran en el interior y se vinculan a las características del entorno institucional, mientras que la competitividad exterior depende básicamente de variables ajenas a la economía nacional y de la capacidad de las empresas para adaptarse a sus condiciones. En cualquier caso, resulta difícil encontrar en la nube de puntos de gráfico 3 una intuición acerca del tipo de causas que puede explicar la opción elegida por cada país.

Lo que si puede apreciarse es que también en la OCDE han sido las economías emergentes las que mejor han aprovechado la coyuntura internacional para elevar sus niveles de competitividad, tanto exterior como de país. Como se ha señalado, la presencia en el cuadrante superior-derecho de México, Corea y todos los países del este europeo, sitúa en una misma parte del gráfico a los de niveles más reducidos de PIB por habitante, lo que invita a pensar que estamos ante una variable con cierta capacidad de discriminación. Si se eliminan de la representación los países con niveles de PIB por habitante más reducidos, el gráfico adopta un perfil claramente negativo que sugiere que el resto de los países ha tenido que elegir

entre ambas estrategias de competitividad. El perfil negativo de la relación viene determinado, en el extremo de países exportadores y con bajo crecimiento, por la presencia de Japón y Alemania, mientras que en el extremo de los que han basado sus estrategias competitivas en la fortaleza de la demanda interna destacan Irlanda, Grecia y España. Las diferencias también se intuyen en el estado de los equilibrios macroeconómicos fundamentales, tradicionalmente más volátiles en las economías mediterráneas que en las del norte de Europa.

Nos encontramos, por tanto, con factores de entorno institucional, niveles de PIB por habitante y equilibrios macroeconómicos, como posibles variables explicativas de la elección de las estrategias competitivas seguidas por los distintos países.

4. Los determinantes de la competitividad

I. Determinantes de la competitividad. El papel del sector público.

a) *Los dos modelos de competitividad*

Las ganancias de competitividad se perciben de dos formas: captura del crecimiento global y fortalecimiento de la función exportadora. La captura del crecimiento (G) se define en términos de diferencias en las tasas de crecimiento de cada país con respecto a la media del conjunto de los países analizados. La función exportadora (X') se expresa en forma de variaciones en el peso relativo de las exportaciones en el PIB de cada país. Se obtienen valores positivos para los países donde las exportaciones han crecido más que el PIB y negativos donde han crecido menos. Dado que el análisis se refiere al periodo 1995-2006, caracterizado por una fuerte expansión económica a nivel global y, sobre todo, del comercio internacional, es de suponer que han debido existir incentivos para reforzar las posiciones en los mercados y, por tanto, para la definición de estrategias de crecimiento basadas en la demanda externa. La realidad es que, dentro de la OCDE, un amplio grupo de países ha conseguido tasas de crecimiento particularmente elevadas, atendiendo de manera casi exclusiva a los estímulos de la demanda de consumo e inversión, es decir, la demanda interna. Por el contrario, otro grupo de países que ha conseguido reforzar sus posiciones en los mercados internacionales, aprovechando el intenso crecimiento internacional y la expansión de las relaciones comerciales. Los primeros responden al modelo de competitividad-país. Los segundos al modelo de competitividad exterior.

De la observación de la evolución de estas dos variables (G y X') en los 30 países de la OCDE para los que ha sido posible disponer de información

suficiente sobre un número relativamente amplio de variables para el periodo 1995-2006, se extraen algunas conclusiones generales de interés. En primer lugar, que sólo 11 países han sabido aprovechar satisfactoriamente ambos tipos de estímulos de forma simultánea, consiguiendo elevadas tasas de crecimiento, al tiempo que reforzaban sus exportaciones. Figura en este grupo la totalidad de los países del este de Europa que forman parte de la OCDE, Corea y México, además de Suecia e Islandia, por lo que una de las características sobresalientes del conjunto es que el PIB por habitante medio se encuentra por debajo del resto. En segundo lugar, que si se excluyen los países con menor nivel de PIB por habitante, las estrategias de competitividad-país y competitividad exterior se presentan como excluyentes en el seno de la OCDE (gráfico 4). La mayoría de los países que han elegido la primera de las opciones, ha visto reducirse la orientación exportadora de sus economías, mientras que también una mayoría de los países que más intensamente han reforzado sus exportaciones, han tenido dificultades para alcanzar tasas elevadas de crecimiento. En tercer lugar, que el conjunto es lo suficientemente heterogéneo y diverso como para aconsejar alguna forma de segmentación a la hora de abordar el análisis de los determinantes de la competitividad.

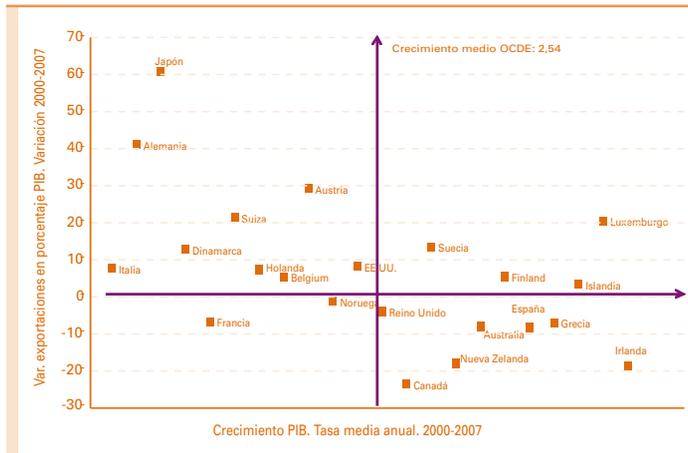
b) Los determinantes de la competitividad

Si un grupo de países ha basado su estrategia competitiva en la demanda interna y otro en la externa, cabe esperar que los factores de entorno, entre los que figuran el marco institucional y, en particular, el sector público, contribuyan a explicar las diferencias entre ambos. Si las economías que más han crecido han conseguido hacerlo sin necesidad de acudir a los mercados exteriores, habrá que admitir que habrán respondido a estímulos que se encontraban dentro del país. En cambio, las estrategias competitivas abiertas al exterior se intuyen más próximas a las condiciones que imponen los mercados y, por lo tanto, más expuestas a la competencia.

De unos comportamientos en materia de crecimiento que permiten ignorar las condiciones de competencia en el exterior, hay que esperar la aparición de tensiones en los equilibrios básicos de la economía. Como es lógico, se espera que el saldo de la balanza comercial experimente un marcado deterioro en los países que han renunciado a exportar, en un contexto internacional de crecimiento y expansión del comercio, pero también es probable que la fortaleza de la demanda interna se proyecte en forma de tensión sobre otros indicadores, como la inflación o el desempleo. Por otra parte, es habitual que en los trabajos empíricos de corte transversal sobre relaciones económicas con el exterior, se introduzca alguna variable de control sobre el diferente tamaño de las economías, con el fin de ponderar el peso explicativo de las más pequeñas y permitir extraer conclusiones relevantes para el conjunto. Las opciones son el tamaño del PIB, la población o ambas conjuntamente.

GRÁFICO 4: CRECIMIENTO MEDIO ANUAL Y VARIACIÓN EXPORTACION EN PORCENTAJE PIB. Países OCDE con niveles elevados de PIB ph. Orden creciente en tasas de crecimiento

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de OCDE.



De acuerdo con todo ello, se considera que el análisis de los determinantes de la competitividad debe buscar sus respuestas en el comportamiento del sector público y en el estado de los desequilibrios macroeconómicos básicos. La información existente permite una aproximación al tamaño del sector público, tanto en forma de porcentaje del gasto público sobre el PIB (GP), como de presión fiscal (ingresos fiscales sobre PIB, en porcentaje). En ambos casos se obtiene, sin embargo, que la relación con los dos conceptos de competitividad utilizados (competitividad –país y exterior) es, como se esperaba, débil e incluso contradictoria. El tamaño del sector público no influye, por tanto, en la explicación de las diferencias en las tasas de crecimiento de los países, ni en su capacidad para competir en el exterior y esta ausencia de relación se obtiene tanto si se considera el peso del gasto público en el PIB, como la presión fiscal. Una posible explicación se encuentra en que lo relevante de la influencia del sector público sobre las diferentes formas de observar la competitividad, no proviene tanto de su tamaño, como de su calidad o del conjunto de características que determinan el grado de eficiencia con que funciona.

Como se ha indicado, la OCDE viene impulsando una importante línea de trabajo con el fin de elaborar indicadores que permitan el análisis comparado de los niveles de eficiencia del sector público a nivel internacional (OCDE, 2009), aunque la información disponible todavía es insuficiente para cubrir un espectro amplio de países y un periodo temporal extenso. Esto es lo que ocurre con los datos sobre la descomposición del gasto público por conceptos, que por el momento constituye una

serie de longitud temporal limitada y referida a un número reducido de países. Una alternativa es la serie de Cuentas Nacionales de la OCDE, que permite construir una serie de consumo público, así como la utilización del desequilibrio en las cuentas públicas, expresado en porcentaje del déficit público sobre el PIB, como indicativo de tensiones sobre la economía derivadas de la disciplina financiera de las administraciones. Esta última opción supone aceptar que las consecuencias para la economía de una administración irresponsable en la gestión del presupuesto, termina provocando un desequilibrio estructural en las cuentas públicas. El déficit público, desde esta perspectiva, recogería un tipo de tensión sobre la economía similar al IPC o la tasa de paro, aunque, en este caso, más estrechamente vinculado a la actuación del sector público.

c) Diferenciación de países y estrategias competitivas

Se consideran dos alternativas a la ausencia de resultados en el análisis de las relaciones directas entre los dos conceptos de competitividad y tamaño del sector público. Por un lado, plantear el análisis en términos de diferencias ($G-X'$), es decir, de explicar, no el comportamiento de las economías que han optado por estrategias de crecimiento basadas en la demanda interna, ni tampoco el de las que han optado por apoyarse en la demanda externa, sino la diferencia entre ambas. La otra opción es segmentar el análisis y plantear el estudio por separado de los determinantes de los dos modelos de competitividad identificados.

El modelo genérico responde a la expresión:

$$G - X' = k + \gamma PIB + \sigma SP + \tau TN \quad [1]$$

Del que se obtiene:

$$G = xX' + k + \gamma PIB + \sigma SP + \tau TN \quad [2]$$

Donde G registra la diferencia entre la tasa de crecimiento de cada país y la del conjunto y X' la variación en el porcentaje que representan las exportaciones en el PIB. La diferencia entre ambos se entiende determinada por circunstancias internas a la economía. En SP se recogen las variables que explican la contribución del entorno institucional a la explicación de la diferencia, definidas en torno al sector público y tanto en términos de cantidad (peso relativo del gasto público en el PIB), como de calidad (déficit público en por ciento del PIB). TN recoge los indicadores de tensión sobre la estabilidad macroeconómica del país, mientras que PIB es una variable de control que incorpora el tamaño de las economías. La descripción de las variables utilizadas se ha reflejado en el cuadro 1 y la información que recogen está referida al periodo 1995-2006, siendo la OCDE la fuente de datos en todos los casos.

La segmentación del análisis tiene como finalidad trabajar con grupos de países que responden a similares modelos de comportamiento. Por un lado, los que han desarrollado modelos de competitividad-país, es decir los que crecen sin necesidad de reforzar sus exportaciones, y por otro, los que desarrollan estrategias de competitividad exterior, es decir, intensifican sus funciones exportadoras, pero sin conseguir traducirlo en crecimiento. Para optimizar los resultados del análisis se ha optado por excluir del mismo a la totalidad de los países que han respondido a ambos modelos, es decir, a la práctica totalidad de los que figuraban en el cuadrante superior derecho del gráfico 3. La aplicación se centra, por tanto, en el estudio de los comportamientos más radicales, en la confianza de que con ello se podrán conseguir una explicación más consistente de los determinantes de los dos modelos de conducta. Como representativos del modelo de competitividad-país quedan, en consecuencia, aquellos en los que el peso relativo de las exportaciones se ha reducido, es decir, los que no exportan. Como representativos del modelo de competitividad quedan los países que han crecido menos que la media de la OCDE, y que genéricamente se denominan como los países que no crecen.

Cuadro 1

Definición de las variables utilizadas

LNDIFCMTO	Logaritmo de la diferencia entre la tasa de variación anual del PIB del país y la del conjunto.
LNVARXPIB	Logaritmo de la variación en el porcentaje de las exportaciones en el PIB.
LNGPPIB	Logaritmo de la variación en el porcentaje que representa el gasto público sobre el PIB.
PIBINICIAL	Nivel de PIB en 2006.
LNPIBPC	Logaritmo del PIB por habitante. Variable de control concebida para ponderar la influencia del tamaño de las economías sobre los resultados y para controlar una relación de causalidad inversa con la presión fiscal. Los resultados han sido irrelevantes en todos los casos.
TPARO	Variable ficticia sobre Tasa de paro. Toma valor 0 cuando es superior a la media del conjunto.
IPCSUBYA	Variable ficticia sobre inflación subyacente. Toma valor 0 cuando es superior a la media del conjunto.
DEFICITPCO	Variable ficticia que aproxima la calidad del Sector público. Toma valor 1 cuando el déficit público en porcentaje sobre el PIB, entre +/-3.
SALDOCOMERCIAL	Variable ficticia que toma valor 1 cuando el saldo es >0

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2 parte de la relación fijada en la expresión [2] para observar, en primer lugar, el tipo de relaciones que se establece con el sector público y, posteriormente, la posibilidad de mejorar los resultados el resto de las variables. En este caso, la variable dependiente es el logaritmo de la diferencia en las tasas de crecimiento de cada país con respecto al conjunto, obteniéndose que la relación con el tamaño del sector público es estadísticamente significativa y con signo negativo. Esto quiere decir que en los países que han desarrollado estrategias de competitividad-país el tamaño del sector público ha tenido una influencia negativa, en el sentido de que han sido aquellos con gobiernos pequeños los que mejor han sabido aprovechar los estímulos de la demanda interna para crecer. Cuando el modelo se amplía con la introducción de las otras variables se obtiene que las oportunidades han sido mayores para las economías pequeñas y que inflación y la tasa de paro también ayudan a definir las características del conjunto. En concreto, y como cabía esperar, los países que más han crecido han conseguido una mayor reducción del desequilibrio en el mercado de trabajo, aunque también han debido soportar un mayor nivel de inflación. En cualquier caso, la capacidad explicativa del modelo se mantiene en niveles reducidos ($R^2 = 0,33$).

Cuadro 2

Modelo de competitividad-país. Todos los países

Variables explicativas	Variación dependiente: LNDIFCMTO			
	Observaciones: 284 Conjunto: Todos los países		Observaciones: 284 Conjunto: Todos los países	
	Coefficiente	Probabilidad	Coefficiente	Probabilidad
C	0,259491	0,0000	0,311251	0,0000
LNVARXPIB			0,012738	0,4247
LNGPPIB	-0,047690	0,0000	-0,058513	0,0000
LNPIBINICIAL	-0,005652	0,0000	-0,006495	0,0000
LNPIBPC				
TPARO			-0,007435	0,0002
IPCSUBYA			0,005411	0,0149
DEFICITPCO			0,001509	0,4029
SALDOCOMERCIAL				
R ²	0,289131		0,331267	
R ² ajustado	0,284071		0,316782	

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro 3 se analizan las diferencias entre los modelos de competitividad país y competitividad exterior y se plantea segmentando el conjunto entre países que crecen, pero que mayoritariamente han conseguido reforzar sus exportaciones, y países que no exportan, menos que el conjunto que han alcanzado elevadas tasas de crecimiento. Los resultados, en este caso, son, en su mayoría, más limitados que en el anterior, aunque en ambos se obtiene que el tamaño del sector público es estadísticamente significativo en ambos casos y con signo negativo. Esto significa que entre los países que no crecen, los que han conseguido aumentos más significativos de sus exportaciones han sido aquellos con gobiernos de menor tamaño. Por otro lado, que entre los países que no exportan, el ritmo de crecimiento más intenso ha correspondido a los que tienen administraciones públicas más reducidas. En cualquier caso, seguimos manteniéndonos en niveles explicativos reducidos.

Cuadro 3

Diferencias de modelos de competitividad por grupos de países

Variables explicativas	Variable dependiente: LNDIFCMTO-LNVARXPIB			
	Observaciones:131 Conjunto: países que no crecen		Observaciones: 79 Conjunto: países que no exportan	
	Coefficiente	Probabilidad	Coefficiente	Probabilidad
C	0,001246	0,9806	0,173350	0,0845
LNVARXPIB				
LNGPPIB	-0,557322	0,0000	-0,799827	0,0001
LNPIBINICIAL	-0,000758	0,8278	-0,011299	0,1382
LNPIBPC				
TPARO	0,003214	0,7431	-0,011745	0,3855
IPCSUBYA	0,025285	0,0838	0,012953	0,4314
DEFICITPCO	-0,001552	0,8584	-0,011387	0,3905
SALDOCOMERCIAL	-0,000860	0,9397	-0,017227	0,2768
R ²	0,222673		0,247450	
R ² ajustado	0,181399		0,184738	

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 4 la variable dependiente es nuevamente la diferencia en tasas de crecimiento con respecto al promedio, lo que significa que volvemos a aplicar la expresión [2], pero en esta ocasión aplicándose separadamente para los países que no crecen y no exportan. En este caso, el resultado adquiere la mayor contundencia cuando se refiere a los países que no exportan, es decir, a los que han adoptado estrategias de competitividad-país, aprovechando la fortaleza de la demanda interna. El tamaño del sector público vuelve a manifestarse como una variable relevante en la explicación de la conducta, manteniendo el signo negativo y elevando considerablemente la magnitud del coeficiente. Por otra parte, se consigue incrementar la capacidad explicativa del modelo, que se refuerza por la significación estadística de las variables representativas del tamaño de la economía (LNPIBINICIAL), tasa de paro y, por primera vez, el déficit público.

Los países que han conseguido mejoras de competitividad-país entre 1995 y 2006, han sido economías relativamente pequeñas y con un sector público

Cuadro 4

Modelo de competitividad-país. Grupos de países

Variables explicativas	Variable dependiente: LNDIFCMTO			
	Observaciones:131 Conjunto: países que no crecen		Observaciones: 87 Conjunto: países que no exportan	
	Coefficiente	Probabilidad	Coefficiente	Probabilidad
C	0,057173	0,2563	0,375054	0,0000
LNVARXPIB	0,009256	0,5964	-0,008540	0,7380
LNGPPIB	-0,011098	0,2854	-0,067920	0,0001
LNPIBINICIAL	-0,002005	0,0401	-0,008790	0,0000
LNPIBPC				
TPARO	0,002522	0,2804	-0,009913	0,0081
IPCSUBYA	0,010900	0,0004	0,006623	0,1032
DEFICITPCO	0,002906	0,0925	0,008818	0,0263
SALDOCOMERCIAL	-0,006367	0,0064	0,001369	0,7131
R ²	0,237326		0,549562	
R ² ajustado	0,193922		0,509649	

Fuente: Elaboración propia.

de tamaño relativamente reducido. Como consecuencia de ello, han conseguido reducir el desempleo y equilibrar las cuentas públicas, seguramente gracias a las rentas fiscales derivadas de la fortaleza de la demanda interna.

En contraposición, los resultados de la aplicación se deterioran drásticamente cuando se aplican a los países que no crecen. Curiosamente, la única variable manifiestamente relevante es la inflación subyacente, sugiriendo que los países que han conseguido incrementar sus exportaciones han aprovechado el control sobre los precios para mejorar su competitividad exterior. Una inflación reducida es también consistente con una demanda interna contenida, aunque conviene no perder de vista que nuevamente nos encontramos con una capacidad explicativa reducida.

5. Conclusiones

El objetivo del artículo ha sido la identificación de las relaciones entre tamaño del sector público y competitividad. La revisión de la literatura es contundente al señalar que los trabajos empíricos existentes no permiten extraer conclusiones de carácter general sobre el tipo de influencias que se deriva de las actividades de las administraciones públicas sobre el funcionamiento de la economía. La relación es todavía más difusa cuando se trata de buscar relaciones con la competitividad. De entrada es preciso admitir que existen diferentes posibilidades de medición del tamaño del sector público y de la definición del concepto de competitividad. Desde una perspectiva estrictamente empresarial, el comportamiento exportador de una economía puede ser el mejor indicador, pero hay que admitir que cuando se trata de economías de ámbito nacional, la captura del crecimiento global puede ser otro indicador igualmente válido. Lo que se deduce de los datos internacionales de captura de crecimiento y de comportamiento exportador, es que sólo un conjunto relativamente reducido de las economías más competitivas en términos de desarrollo de su capacidad exportadora, figura también entre las más competitivas en términos de captura del crecimiento. Este es el resultado que se desprende de la revisión de los datos de la OCDE, permitiendo concluir que las economías que más han crecido no han sido precisamente las más orientadas hacia los mercados exteriores. Más bien la conclusión es la contraria: las economías de la OCDE que más intensamente han crecido en el periodo 1995-2006, han sido aquellas que han desarrollado estrategias competitivas basadas en la fortaleza de su demanda interna.

El resultado esperado y obtenido en los análisis iniciales es que la relación entre el tamaño del sector público y el crecimiento del PIB o de las exportaciones, es inexistente. Los resultados comienzan a llenarse de contenido cuando se adopta un enfoque radical en el análisis. Si se renuncia a explicar la influencia del sector público

en los países que crecen o que exportan y se dirige la pregunta hacia la identificación de su influencia en los que no crecen o no exportan, los resultados comienzan a ser significativos. En los países que no exportan, es decir, los que han experimentado una reducción en el peso relativo de las exportaciones sobre el PIB, el tamaño del sector público es relativamente pequeño. La mayoría de los países que no exportan han alcanzado, en cambio, elevadas tasas de crecimiento, lo que les ha permitido crear empleo, pero también han tenido que soportar mayores niveles de inflación. También se apunta como significativo el equilibrio en las cuentas públicas, como consecuencia de las rentas fiscales derivadas de la fortaleza de la demanda interna.

Las conclusiones son mucho menos claras cuando se trata de los países que no crecen, cuyo comportamiento aparece muy condicionado por los valores de Japón y Alemania. La mayoría de estos países ha reforzado sus exportaciones durante el periodo analizado, sin que se aprecie que el tamaño del sector público haya tenido algún tipo de influencia sobre su comportamiento. La única variable que se ha mostrado significativa es la inflación subyacente, lo que puede interpretarse en el sentido de que la estabilidad de precios ha influido positivamente en la mejora de la competitividad exterior de estos países, pero también como que la contención de los precios es el resultado de la depresión de la demanda interna.

Referencias bibliográficas

- AFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005): “Public Sector Efficiency: An International Comparison”, *Public Choice*, nº 123, págs. 321-347.
- AGELL, J.; LINDH, T; OHLSSON, H., 1997: “Growth and the public sector: A critical review essay”. *European Journal of Political Economy*. vol. 13, 33-52.
- ALCHIAN, A. A. y DEMSETZ, H. (1972): “Production, information costs, and economic organization”, *American Economic Review*, 62(5), pp. 777-795.
- AURIOLES, J. y GIUSSANI, B. (1995): Efectos de la mejora de las condiciones de transporte en el equilibrio espacial. *Revista Asturiana de Economía*. nº 3, págs. 13-30.
- BAJO, O. y SOSVILLA, S. (1993): “Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case 1964–1988”, *Economic Modelling* 10, 179–185.
- BARRO, R.J. (1990). “Government spending in a simple model of endogenous growth” *Journal of Political Economy*, 98. part 2. págs. 103-125.
- BLANCHARD, O. y GIAVAZZI, F. (2003): “Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets”, *The Quarterly Journal of Economics*. vol. 118, nº 3, págs. 879-907
- BORCHERDING, T.E.; FERRIS, J. S.; GARZONI, A., (2005): “Growth in the Real Size of Government Since 1970”, en *Handbook of Public Finance*. Springer US
- COMMENDATORE, P. y KUBIN, I., (2009): “Dynamic effects of regulation and deregulation in goods and labour markets”, *Oxford Economic Papers* 61:3, págs. 517-537
- CORCHUELO, M.B.; MARTÍNEZ ROS, E. (2008): “Aplicación de los incentivos fiscales a la inversión I+D en las empresas españolas”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 187, págs. 9-39
- CORSETTI, G. y ROUBINI, N. (1996): “European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules”, *The American Economic Review*, vol. 86, nº 2, *Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, (May, 1996)*, págs. 408-413.
- DIXIT, A. (2006): “Predatory States and Failing States: An Agency Perspective”, *CEPS, Working Papers*, nº 131.
- ESTEBAN GARCÍA, J.; COLL SERRANO, V. (2003): *Competitividad y eficiencia*. *Estudios de Economía Aplicada*. vol. 21-3, págs. 423-450
- FRASER INSTITUTE THE (2007): *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. *Fraser Alert*, March.
- FURMAN, J.L.; PORTER, M.E. y STERN S. (2002): “The determinants of national innovative capacity”, *Research Policy* 31, págs. 899–933.
- GARCIA-MILÀ, T. y MCGUIRE, T. (1992): “The contribution of publicly provided inputs to states’ economies”, *Regional Science and Urban Economics* 22, págs. 229–241.

- GORDON, R.J. (2004): “Why Was Europe Left at the Station When America’s Productivity Locomotive Departed?”, NBER Working Paper n° w10661
- GRAMLICH E. (1994): “Infrastructure Investment: A review essay”, *Journal of Economic Literature*, vol. 32; págs. 1176-1196.
- GROSSMAN, Ph. (1988): “Government and economic growth: A non-linear relationship”, *Public Choice*, vol. 56, n°. 2, febrero 1988, págs. 193-200.
- HASSETT, K.A. (2009): Why Fiscal Stimulus is Unlikely to Work; *International Finance* 12:1, págs. 75–91.
- HERNÁNDEZ DE COS, P; ARGIMÓN, I; y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2000). “Does public ownership affect business performance? Empirical evidence with panel data from the spanish manufacturing sector”, Banco de España, Documento de Trabajo n° 0019.
- HULTEN, C. y SCHWAB, R. (1993): “Infrastructure spending: Where do we go from here?”, *National Tax Journal* 46, págs. 261–274.
- JODAR-ROSELL, S.; GUAL, J. (2009): “State Aids to the Banking Sector: Rescuing Some Harms Others”, (April 1, 2009), Documentos de Economía “la Caixa”, n° 13.
- LONTI, Z. and M. WOODS (2008): “Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency”, *OECD Working Papers on Public Governance*, n°. 7, OECD Publishing. doi:10.1787/245570167540.
- MARVÃO, A. y ROCA-SAGALÉS, O. (2003): “Spillover effects of public capital formation: evidence from the Spanish regions”, *Journal of Urban Economics*, vol. 53, págs. 238–256
- MAS, M.; MAUDÓS, J.; PÉREZ, F; y URIEL, E. (1996): “Infrastructures and productivity in the Spanish regions”, *Regional Studies*, vol. 30 (7), págs. 641–649.
- MORENO, R.; LÓPEZ-BAZO, E. y ARTÍS, M. (2002): “Public infrastructure and the performance of manufacturing industries: short- and long-run effects”, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 32, págs. 97–121
- MUNNELL, A.H. (1990): “Why has productivity growth declined? Productivity and public investment”, *New England Economic Review* January, 1990; págs. 3–22.
- MUNNELL, A. H. (1992): “Infrastructure, investment and economic growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, págs. 189–198.
- MUNNELL, A.H. y COOK, L. (1990): “How does public infrastructure affect regional economic performance?”, *New England Economic Review* September/October 11–33, Federal Reserve Bank of Boston.
- OCDE (2009a): “Beyond the crisis: medium-term challenges relating to potential output, unemployment and fiscal position”, *OECD Economic Outlook* 85, capítulo 4, pág. 211.
- OCDE (2009b): *Measuring Government Activity*.

- PELTZMAN, S. LEVINE, M.E. y NOLL, R.G. (1989); "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity*. The Brookings Institution. Microeconomics, vol. págs. 1-59.
- RAM, R. (1986): "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *American Economic Review*, vol. 76, págs. 191-203.
- RAM, R. (1989): "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Reply", *American Economic Review*, vol. 79, págs. 281-284.
- RAO, V. B. (1989): "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Comment", *American Economic Review*, vol. 79, págs. 272-280.
- VAN STEL A. y STUNNENBERG, V. (2006): "Linking business ownership and perceived administrative complexity", *Journal of Small Business and Enterprise Development*. Vol. 13. nº 1, págs. 7-22.
- TANZI, V. (2008): "The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis", *Alpbach European Economic Forum (Mimeo)*.
- TORRES-CHACÓN, J.L. (2009): "Capital público y crecimiento económico en España 1980-2004", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 188-(1/2009), págs. 31-54.
- ZAHARIADIS, N., (2002): "The Political Economy of State Subsidies in Europe", *Policy Studies Journal*, vol. 30, págs. 285-298.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF, 2008). "The Global Competitiveness Report 2008-2009", <http://www.weforum.org/>.

REFORMAS FISCALES TRAS LA CRISIS ECONÓMICA

Emilio Albi Ibáñez
Universidad Complutense de Madrid

Palabras clave:

reforma fiscal, impuestos

Códigos JEL

H5, H87

● RESUMEN

Se consideran las modificaciones fiscales más adecuadas tras la salida de la crisis, con aumentos recaudatorios para la reducción del déficit público y también con reducciones impositivas en el ámbito empresarial

1. Introducción

LOS asuntos fiscales han de contemplarse dentro de situaciones económicas concretas. Existen elementos del sistema fiscal que son más intemporales, como el diseño global o dual del impuesto sobre la renta, pero, por ejemplo, en cuestiones de tipos impositivos, o de la oferta de ventajas fiscales, el contexto económico resulta muy determinante.

La actual crisis económica está suponiendo un enorme reto para los presupuestos públicos de todos los países. Sin embargo, no hay mucho que decir a este respecto. Las políticas keynesianas de gasto público han actuado, junto con las muy importantes medidas financieras, en la contención del considerable descenso de actividad económica habido. Creo que, en general y a pesar de las críticas que pueden hacerse a todas las decisiones económicas, se han planteado las políticas públicas de manera razonable internacionalmente. El aumento del gasto ha sido inevitable y ha resultado prudente no variar excesivamente los ingresos. Es también prudente continuar con estas políticas hasta una clara salida de la crisis.

Sin embargo, el coste en términos presupuestarios está siendo tremendo. El desequilibrio internacional de las cuentas públicas que se está produciendo no puede mantenerse. Es en este contexto donde quiero desarrollar mis reflexiones, pensando en las medidas fiscales que resulten más convenientes tras la salida de la crisis económica.

Para mayor concreción, nos referiremos específicamente a la situación presupuestaria española y a la fiscalidad de nuestro país. Las cifras de fuentes diferentes sobre la previsión, para 2010, del déficit total de las Administraciones Públicas españolas oscilan entre el optimista pronóstico oficial del 8,4 por ciento del PIB, o el 9 por ciento del Banco de España, hasta estimaciones por encima del 11 por ciento. No es, por tanto, muy pesimista contar con una cifra superior al 10 por ciento de déficit público total en 2010, que corresponde muy fundamentalmente a la Administración Central y en segundo lugar a las Comunidades Autónomas, con un escaso superávit de la Seguridad Social. Esto contrasta con el compromiso de España frente a la UE de situar el desequilibrio presupuestario en el 3 por ciento de PIB en 2012 y aumenta el crecimiento, todavía asumible dado el buen punto de partida, de la deuda pública emitida por España.

Con esta situación, el objetivo de estabilidad presupuestaria sólo se puede alcanzar con políticas de fuerte austeridad y de reducción del gasto, junto con aumentos recaudatorios que no entorpezcan la salida de la crisis económica o la internacionalización de la economía española. A los cambios fiscales correspondientes se refieren las páginas que siguen. Repasaremos la diversas figuras impositivas con algunas reflexiones generales pero, sobre todo, con la intención de plantear aumentos recaudatorios concretos para reducir el déficit, que no perjudiquen seriamente la economía española, y algunas disminuciones que la mejoren.

2. I.R.P.F.

En la actualidad, los sistemas fiscales han abandonado internacionalmente el objetivo ideal de aplicar impuestos comprensivos sobre la renta –que todos los tipos de renta se graven igualmente con una sola tarifa progresiva en el impuesto– y utilizan en la práctica gravámenes que distinguen entre los diferentes tipos de renta. De especial interés en este asunto es la imposición dual en la que las rentas del trabajo y las del capital (al menos del capital mobiliario) se gravan diferentemente: las primeras con tarifas progresivas y las segundas normalmente con un solo tipo impositivo.

En España se ha seguido también este proceso que significa una ruptura esencial del enfoque básico de la reforma fiscal que se inició en 1979. El proceso se ha de contemplar como una solución de compromiso, en un mundo globalizado y con libertad de movimiento de capitales, que mejora la integración con la imposición societaria y diversos problemas administrativos y de otra índole (aunque empeora algunos, como el de tratamiento fiscal de los empresarios individuales).

Frente a la imposición sobre el gasto, que grava igualmente el consumo presente y el futuro, sin alcanzar al ahorro, la tributación dual supone un gravamen diferencialmente menor del consumo futuro que con la tributación comprensiva, ya que las rentas del capital atraen un tipo único con un carga tributaria normalmente menor que las rentas del trabajo. Sin embargo, se produce efectivamente gravamen de las rentas del capital, si bien con menor fuerza que en la imposición comprensiva pero con mayores posibilidades prácticas de éxito¹.

Me parece, por tanto, positivo insistir en la línea tomada recientemente por el IRPF español, mejorando el carácter de gravamen dual del impuesto, simplificándolo y haciéndolo más comprensible. Una posible ventaja, no siempre reconocida, del sistema dual en un país con gobiernos autonómicos, como es España, es la del

1 Véase Boadway, R. (2009)

tratamiento diferenciado de las rentas del trabajo y las del capital: las primeras pueden fácilmente descentralizarse y las segundas mantenerse exclusivamente en el nivel central. De esta manera, la financiación de las autonomías puede alcanzar el nivel adecuado de responsabilidad de sus respectivos gobiernos que podrían aplicar tarifas propias, de tipos diferentes, a las rentas del trabajo, factor de la producción poco móvil territorialmente.

En este contexto de imposición dual, y en términos del aumento recaudatorio que se planteará como forma parcial de equilibrar las cuentas públicas a la salida de la crisis, los tipos impositivos pueden sufrir modificaciones al alza. El tipo de gravamen sobre la base del ahorro, actualmente situado en el 18 por ciento, es fácil que alcance un nivel del 20 por ciento, sin que por ello se originen graves repercusiones, aunque tampoco mucha recaudación. En cuanto a las escalas progresivas estatal y autonómica, pueden terminar con un tipo marginal máximo que acumulativamente llegue al 45 por ciento (en vez del 43 por ciento actual). También en los tramos medios y bajos de base liquidable se originarán aumentos impositivos con alta probabilidad que habrán de ser moderados (como los de la base del ahorro o los del tipo marginal máximo) para que no peligre el resultado positivo de una salida de la crisis. Pienso que cualquier aumento recaudatorio se ha de realizar con medidas fiscales “tranquilas” y prudentes, alcanzándose la mayor recaudación con fuentes muy diversas del sistema fiscal.

Otra serie de alternativas con las que, en términos recaudatorios y de otra índole, se cuenta en el IRPF español, son las medidas de reforma, o eliminación, del siguiente catálogo de elementos del impuesto:

■ Deducciones de la cuota íntegra y de la líquida:

- el anuncio del vencimiento de la deducción por inversión en vivienda habitual no parece haber tenido éxito en la reactivación de la demanda de vivienda. Sin embargo, su caducidad, o aminoración, es un camino a seguir en el futuro ya que esta deducción supone un gasto fiscal importante.
- la deducción de hasta 400 euros por obtención de rentas del trabajo o de actividades económicas no siempre beneficia a las rentas medias y muy escasamente a las bajas, habiendo originado una pauta distributiva peculiar. Pienso que es una deducción de la cuota líquida que debería eliminarse.
- la deducción por nacimiento o adopción y también la deducción por maternidad (que es más bien una transferencia, o impuesto negativo,

con el límite de las cotizaciones a la Seguridad Social), podrían revisarse. Estas deducciones cumplen una función positiva en el fomento de la natalidad, pero es importante conocer a qué coste.

■ Otros elementos:

- el régimen transitorio (D.T. 9ª LIRPF) de las ganancias patrimoniales derivadas de activos no afectos a actividades económicas adquiridos con anterioridad al 31 de diciembre de 1994 puede estar acercándose a su fin. No considero que su eliminación produzca grandes aumentos recaudatorios ya que el “efecto anuncio” de su transitoriedad los debe haber eliminado, pero se simplificaría la normativa del impuesto.
- un gran elemento del IRPF, con importancia recaudatoria, que puede necesitar revisión es el de las reducciones en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social (planes de pensiones, de mutualidades, de previsión social empresarial, de previsión asegurados...). La decisión en este terreno se mueve entre las ventajas del fomento fiscal del ahorro-previsión para la jubilación y el gasto fiscal correspondiente.
- por último, tras el nulo o negativo nivel de inflación existente, otra variable de aumento de recaudación en momentos futuros de inflación positiva, es el mantenimiento del valor nominal de las diversas deducciones y mínimos personales o familiares.

3. Impuesto sobre sociedades

Del Impuesto sobre Sociedades, por lo que discutiremos a continuación, se pueden esperar pocos aumentos recaudatorios si queremos continuar con la internacionalización de la economía española. La competencia fiscal internacional entre países para atraer capitales (por inversión directa) y rentas (vía precios de transferencia y operaciones financieras) así lo aconseja. La tributación societaria, dentro de la globalización, ha de tener muy en cuenta los temas internacionales para su reforma.

El enfoque teórico que vaticinaba, dados los movimientos internacionales de capital y rentas, la “desaparición” del Impuesto sobre Sociedades no se ha visto adecuadamente respaldado en la práctica, aunque algunas de sus predicciones se han hecho notar. Con la investigación económica reciente² sabemos lo suficiente para poder afirmar que en las inversiones directas internacionales:

2 Véase Albi, E. (2009)a.

- las decisiones de localización internacional de inversiones se ven afectadas por los tipos medios efectivos de gravamen del Impuesto sobre Sociedades
- las transferencias de rentas y beneficios (elementos mucho más móviles que la inversión) a través de transacciones financieras o precios de transferencia están influidas por los tipos nominales de gravamen ya que estas prácticas de las empresas multinacionales son meras transferencias entre países y la decisión empresarial sólo tiene en cuenta el tipo nominal.

Además sabemos que la intensidad de la influencia de los tipos medios efectivos y de los tipos nominales es muy superior a cualquier otro efecto de la imposición societaria sobre la inversión. Por lo tanto, la competencia fiscal internacional se produce con más importancia en relación con los tipos nominales y los medios efectivos. Es también cierto que las empresas multinacionales tienden al uso de las transferencias de rentas y beneficios en búsqueda de tipos nominales bajos y mayores beneficios globales después de impuestos. Como es natural, esto último se puede ver compensado si las autoridades fiscales del país donde se desarrolla la actividad empresarial actúan con eficacia en el combate de esas prácticas.

El nivel de los tipos nominales del Impuesto sobre Sociedades resulta, dado lo anterior, una variable esencial de la política tributaria en la vertiente empresarial. Considerando nuestro contexto económico natural que es el de la UE, con efectos de 2009, los promedios de tipos nominales son los siguientes³:

UE-27 = 22,23 por ciento

UE-26 = 22,27 por ciento (eliminando a Estonia que cuenta con un impuesto sobre la distribución de dividendos en lugar de un impuesto de sociedades tradicional)

UE-15 = 25,21 por ciento

El promedio que tiene mayor interés es lógicamente el que corresponde a UE-15 que es el grupo de nuestros principales países competidores. Si se elimina del grupo a Irlanda, con un tipo claramente bajo –12,5 por ciento–, tendríamos un promedio UE-14 = 26,12 por ciento y si se corrige el tipo federal alemán del 15 por ciento en el Impuesto sobre Sociedades con la carga del “Business tax” podemos acercarnos a un promedio del 27 por ciento.

3 European Tax Handbook IBFD 2009.

Las cifras anteriores señalan que resulta de interés para fortalecer la competencia fiscal de nuestra economía reducir los tipos nominales del Impuesto sobre Sociedades español en la actualidad fijados en el 30 por ciento como tipo general y, para las empresas de reducida dimensión, con un tipo reducido del 25 por ciento para los primeros 120.202,41 euros de base imponible. Esta sugerencia puede plantearse, dependiendo de la merma recaudatoria que se acepte absorber, desde el 30 por ciento –25 por ciento actual a tipos del 25 por ciento – 20 por ciento o del 27 por ciento –22 por ciento.

Por otro lado, también caben en el Impuesto sobre Sociedades español algunos aumentos recaudatorios como los ya planteados con la reducción y caducidad final de la bonificación por actividades exportadoras (artículo 34. I TRIS) o las deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades⁴ (artículos 35 a 44 TRIS). Incluso la deducción por la realización de actividades de I+D o de innovación tecnológica que no cuentan con fecha de derogación probablemente merecerían una revisión cuidadosa en términos de su “coste-beneficio” propio.

4. Cotizaciones sociales

El tema de las cotizaciones sociales tiene intensa actualidad en situaciones de paro generalizado. Es en todo caso importante por sus posibles efectos en el mercado laboral español con sus características básicas de una alta tasa de paro en relación con otras economías y su considerable temporalidad.

Estas características se pueden explicar por razones estructurales e institucionales como la dualidad en la protección del empleo entre trabajadores fijos y temporales o la rigidez y grado intermedio de centralización de la negociación colectiva. Pero también influye la carga tributaria sobre el trabajo que engloba los efectos del IRPF y los de las cotizaciones sociales.

En cuanto a las cotizaciones sociales, un asunto con ya larga discusión en nuestro país e internacionalmente es la reducción de las cotizaciones empresariales a cambio de una financiación con mayores tipos impositivos en el IVA⁵. Dados los topes existentes en el sistema de cotizaciones sociales, la base imponible del IVA es más amplia y requiere menores incrementos del tipo impositivo de este impuesto. Como además el IVA europeo es un impuesto en destino que deja exentas las exportaciones, con devolución del IVA soportado, el empresario tiene más fácil

4 Véase Albi, E. (2009), pags. 460-477.

5 Una propuesta reciente se encuentra en BBVA (2009).

actuar en el comercio internacional: si las cotizaciones empresariales no se trasladan y son coste laboral, los precios internacionales pueden disminuir sin que exista incidencia del IVA. En cambio, nacionalmente el aumento del IVA supone un mayor precio para el consumidor por lo que se frenaría la recuperación económica. Sin embargo, el coste laboral debería disminuir (sin traslación de las cotizaciones) y aumentar así la demanda de trabajo.

En este debate, un elemento esencial es claramente el de quién soporta las cotizaciones empresariales. Si la traslación de las cotizaciones sociales empresariales hacia los trabajadores (o hacia los consumidores) es reducida en España⁶, la elevación del IVA a cambio de una reducción de cotizaciones empresariales tiene aspectos de gran interés. En cambio, si como tradicionalmente se ha considerado⁷, el grado de traslación de las cotizaciones hacia los trabajadores en forma de menores salarios brutos es elevado, el asunto pierde interés ya que podría producirse la reacción laboral y sindical en demanda de mayores salarios con lo que las ventajas en términos de la demanda de trabajo y del fomento de la exportación disminuirían o desaparecerían con el tiempo.

Adicionalmente, en este asunto está siempre pendiente la seria dificultad demográfica que el sistema de reparto de las pensiones originará en España a partir de 2020-2025, fechas ya cercanas a la actualidad. Este es un tema de gran alcance. Ante esta realidad, la rebaja de las cotizaciones sociales empresariales no es necesariamente una buena idea cara al futuro, ya que su aumento posterior sería difícil. Es cierto que este problema financiero de la Seguridad Social tiene algunas vías diferentes de solución, pero también parece claro que resultará necesario el esfuerzo por parte de las cotizaciones.

La conclusión, por tanto, no es obvia. La evidencia empírica sobre la incidencia de las cotizaciones sociales empresariales en España no es unánime en cuanto a la traslación de esas cotizaciones hacia salarios menores, o no (la traslación hacia precios mayores parece descartada). Este es un elemento central de la discusión. Si consideramos la situación de las pensiones españolas dentro de un poco más de diez años, las dudas sobre la conveniencia del esquema de sustitución de cotizaciones sociales empresariales por recaudación obtenida del IVA aumentan.

6 Como señala Melguizo (2007).

7 Véase Argimón y González-Páramo (1987), Herce (1996) o Melguizo (2009).

5. Imposición indirecta

Los elementos de la imposición indirecta, el IVA y los diversos impuestos especiales sobre el consumo y medioambientales son otros candidatos para el logro de una mayor recaudación que reduzca el déficit público originado por la crisis económica. El caso del IVA, dada la amplitud de su base y capacidad recaudatoria, es una elección preferente que puede usarse asimismo como elemento compensatorio de reducciones de tipos impositivos en el Impuesto sobre Sociedades o en las cotizaciones sociales empresariales como ya se ha comentado.

El IVA español con un tipo estándar del 16 por ciento es el segundo más bajo en la UE tras Luxemburgo (15 por ciento). Los promedios de tipos en la Unión son EU-15 = 19,81 por ciento y EU-27 = 19,52 por ciento. Esta comparación señala que hay recorrido para el aumento del tipo estándar del IVA español, por ejemplo entre 2 y 4 puntos porcentuales.

La mayor dificultad del aumento de la imposición indirecta, dejando a un lado sus efectos distributivos, es su reflejo en los precios al consumidor que, sobre todo con el IVA que recae sobre todo el consumo, puede reducir éste y entorpecer la salida de la crisis económica. En este sentido, los aumentos del tipo estándar del IVA que es probable que se produzcan han de realizarse con prudencia en situaciones donde la demanda de consumo resulta ya sostenida. El resto de los impuestos indirectos o medioambientales pueden utilizarse con relativos menores problemas, pero su reflejo recaudatorio es mucho más escaso.

6. Conclusiones

Sin perjuicio de los forzosos e importantes recortes de gasto que se han de producir, la reducción del déficit público tan cuantioso originado por la actual crisis económica requerirá de aumentos impositivos. En otros casos, como el de la tributación empresarial y, quizás, en el tema de las cotizaciones sociales empresariales, el resultado final puede ser de recortes en la tributación.

En el IRPF, donde se debe insistir en el perfeccionamiento de su carácter dual y en la simplificación del impuesto, existen posibilidades recaudatorias tanto con aumentos moderados de tipos impositivos como con medidas de cambio, o eliminación, de elementos de la base imponible o de deducciones de la cuota íntegra y de la líquida. En cambio, el Impuesto sobre Sociedades puede requerir disminuciones de tipos para reforzar la competencia fiscal española frente a otros países, con mejoras recaudatorias cuyo origen radica en las bonificaciones y deducciones existentes en el impuesto.

No se ha considerado específicamente la imposición patrimonial por su escasa capacidad recaudatoria. Sin embargo, se debe insistir en que la eliminación en la práctica del Impuesto sobre el Patrimonio ha de mantenerse, dados sus adversos efectos sobre el ahorro personal. En el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en cambio, parecería lógico alcanzar una reordenación que igualara el tratamiento fiscal de las transmisiones intergeneracionales entre los diversos gobiernos autonómicos de España, con un impuesto sencillo y de tipos reducidos.

El debate sobre la reducción de las cotizaciones sociales empresariales con cargo a aumentos de tipos impositivos en el IVA ha vuelto a aparecer como mecanismo de mejora de la demanda de trabajo en nuestro país y de fomento de la exportación. No resulta evidente la solución final de este debate. En todo caso, los impuestos indirectos y sobre todo el IVA pueden suponer en el próximo futuro aumentos recaudatorios vía incrementos de tipos. La dificultad radica en que no se perjudique la recuperación económica a la salida de la crisis por el efecto del IVA, y en general de la imposición indirecta, sobre el consumo.

Referencias bibliográficas

- ALBI, E. (2009), *Sistema Fiscal Español*, Ariel, Barcelona, 24ª edición.
- ALBI, E. (2009-a), “The challenges of corporate income taxes in a globalized world”, papel presentado a la Conferencia sobre *Tax Systems: Whence and Whither*, patrocinada por FUNCAS y UNICAJA, Málaga, 9-11 Septiembre, sin publicar.
- ARGIMÓN, I. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1987), *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-1984*, Documentos de Trabajo, 01/87, Junio, FIES.
- BBVA (2009): “Tres reformas estructurales para el mercado laboral español”, Situación, Servicio de Estudios, págs. 26-41.
- BOADWAY, R. (2009): “Individual Income Taxation: Income, Consumption or Dual”, papel presentado a la Conferencia sobre *Tax Systems: Whence and Whither*, patrocinada por FUNCAS y UNICAJA, Málaga, 9-11 Septiembre, sin publicar.
- EUROPEAN TAX HANDBOOK (2009): IBFD.
- HERCE, J. A. (1966): *Protección social y competitividad: el caso español*, Series Economía Pública, Fundación BBVA, Bilbao.
- MELGUIZO, A. (2007): *La incidencia económica de las cotizaciones sociales en España*, Working Papers, 0702, Julio, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Valencia.
- MELGUIZO, A. (2009): “¿Quién soporta las cotizaciones sociales empresariales y la fiscalidad laboral? Una panorámica de la literatura empírica”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 188, págs. 225-282.

UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

● RESUMEN

Palabras clave:

financiación autonómica, reforma, servicios públicos fundamentales, nivelación.

Códigos JEL

H71, H73, H77

El trabajo describe y valora la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica, aplicable desde 2009. La aportación más relevante del Modelo de 2009 está constituida por la profundización en la descentralización tributaria, que refuerza notablemente los principios de autonomía y responsabilidad financiera. También merece destacarse el adecuado diseño del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales, con el que el nuevo modelo corrige satisfactoriamente los problemas que planteaba el Modelo de 2001 en la cuantificación de las necesidades de gasto, la fijación de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la acomodación de las transferencias a la variación a lo largo del tiempo de las necesidades de gasto y los tributos cedidos. El mayor problema del nuevo modelo reside en el bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales, que mantiene una regulación similar a la vigente con el Modelo de 2001.

1. Introducción

El 15 de julio de 2009, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprueba el *Acuerdo 6/2009, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (en adelante, Acuerdo), con la abstención de seis comunidades (Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) y de la Ciudad Autónoma de Melilla¹. El Acuerdo tiene vigencia desde el 1 de enero de 2009 y se plantea dos objetivos fundamentales: mejorar la prestación de los servicios públicos autonómicos, especialmente los vinculados al Estado del Bienestar, y acortar las diferencias en financiación entre comunidades autónomas.

Dos meses después, el 18 de septiembre de 2009, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publica el *Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOFCA* y el *Proyecto de Ley por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*. Como se afirma en la Exposición de Motivos del primer Proyecto, su objeto es “introducir en el marco jurídico general de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía las novedades que incorpora” el Acuerdo 6/2009.

El objetivo de este trabajo es describir con cierto detalle el contenido del nuevo modelo de financiación autonómica (al que me referiré como Modelo de 2009), así como realizar una primera valoración del mismo². A tal fin, en la sección segunda se resumen los elementos básicos del modelo en vigor hasta ahora (que identificaré, en lo sucesivo, como Modelo de 2001) y se recuerdan sus deficiencias más señaladas. En la sección tercera se describe el nuevo modelo y se valora en qué medida corrige los problemas del sistema anterior y alcanza los objetivos que se propone. La sección cuarta del trabajo resume sus principales conclusiones.

1 El texto completo del Acuerdo puede consultarse en Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009).

2 Existen algunas evaluaciones preliminares de la propuesta presentada por el gobierno central en diciembre de 2008, sobre la que se basa el presente Acuerdo: véase Cantalapiedra y Borraz (2009), López Laborda (2009) y Pedraja (2009). Sobre el propio Acuerdo se dispone ya de un temprano, sugerente y muy completo análisis realizado por de la Fuente (2009).

2. El modelo de financiación autonómica en vigor hasta 2009: estructura y problemas³

La estructura básica del modelo de financiación autonómica vigente hasta 2009 se articula en torno a tres elementos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En primer lugar, en el año base del sistema (en la última revisión, 1999) se cuantifican las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma (que identificaremos como NG_{i0}), es decir, el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de servicios de su competencia que las restantes. A tal fin, el modelo distingue tres bloques de competencias. El primero corresponde a las competencias comunes y, a su vez, se subdivide en un fondo general y dos fondos especiales. En el fondo general, las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma se determinan mediante las variables de población (con una ponderación del 94 por ciento), superficie (4,2 por ciento), dispersión (1,20 por ciento) e insularidad (0,60 por ciento), más una cuantía fija por comunidad autónoma. El resultado de este reparto se corrige –y desvirtúa– con la aplicación de dos fondos especiales (“para paliar la escasa densidad de población” y “de renta relativa”), una garantía de mínimos (es decir, de la financiación percibida en el año base por cada comunidad con el anterior modelo de financiación) y determinadas reglas de modulación.

El segundo bloque de financiación comprende las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que, hasta 2001, se financiaban al margen del modelo general de financiación autonómica. También consta de un fondo general y dos fondos específicos (“Programa de ahorro en incapacidad temporal” y “Fondo de cohesión sanitaria”). En el fondo general, las necesidades de financiación de las comunidades autónomas se determinan en función de la población protegida (75 por ciento), la población mayor de 65 años (24,5 por ciento) y la insularidad (0,5 por ciento).

El tercer bloque corresponde a las competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. La variable de reparto es la población mayor de 65 años. Tanto en este bloque como en el anterior se reitera la garantía de mínimos que hemos explicado más arriba.

Una vez cuantificadas las necesidades de gasto globales de cada comunidad autónoma, se determina qué rendimiento puede obtener ésta de sus tributos cedidos y tasas afectas, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás comunidades (la llamada “recaudación normativa”, TC^*_{i0}). Finalmente, por diferencia entre las necesidades

3 Esta sección está basada en López Laborda (2006, 2007a, 2007b, 2008).

de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a la comunidad en concepto de fondo de suficiencia (FS_{i0}). Es decir:

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC_{i0}^* \leq 0 \quad [1]$$

Para algunas comunidades autónomas (Baleares y Madrid), los ingresos tributarios potenciales superan a las necesidades de gasto. En este caso, la transferencia de nivelación es negativa, y se dirige desde esas comunidades autónomas hacia el nivel central del Estado.

El fondo de suficiencia es una genuina transferencia de nivelación, destinada a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Es decir, por un lado, que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea el mismo para todas las comunidades (y, además, que sea igual a la unidad, lo que asegura también el cumplimiento del principio de suficiencia):

$$\frac{FS_j + TC_j^*}{NG_j} = \frac{FS_k + TC_k^*}{NG_k} = 1, \forall j, k \quad [2]$$

Y por otro lado, que ese cociente también sea el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central (cuyos ingresos tributarios y necesidades de gasto son, respectivamente, T_c^* y NG_c):

$$\frac{(FS_j + TC_j^*)}{\sum_{i=1}^{15} NG_i} = \frac{T_c^* - \sum_{i=1}^{15} FS_i}{NG_c} = 1 \quad [3]$$

Este esquema presenta, no obstante, algunas deficiencias que vamos a señalar a continuación. En primer lugar, aunque, ciertamente, la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas está basada -ya desde 1987- en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada, el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables.

Por un lado (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas. Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el

coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica acordadas por el CPFF, se ha impuesto la condición de que ninguna comunidad autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces: la denominada garantía de mínimos o de respeto del statu quo.

Aunque todas las comunidades autónomas aceptaron que la cifra resultante de este procedimiento equivalía a sus necesidades de gasto, es indudable que esta metodología es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las comunidades autónomas para prestar a sus residentes niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ya en el año base se incumpliera la expresión [2] y, por ende, no pudiera garantizarse el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre comunidades autónomas.

En segundo lugar, también resulta muy discutible la metodología aplicada para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” (Impuestos sobre el Patrimonio –IP–, Sucesiones y Donaciones –ISD–, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados –ITPAJD– y tributos sobre el juego) y de las tasas afectas a los servicios transferidos. En el año base de 1999, tal recaudación se obtiene a partir del rendimiento real de los tributos cedidos en el año en que se produjo su cesión (que se inicia a principios de los ochenta), actualizado anualmente a la misma tasa que la participación en ingresos del Estado. Desde 1999, ese importe evoluciona al mismo ritmo que el fondo de suficiencia. Este método no parece satisfactorio, porque hace que la recaudación normativa se sitúe muy por debajo de la real, lo que beneficia a las comunidades autónomas y sólo en parte puede venir explicado por el ejercicio autonómico de las competencias normativas y de gestión en los tributos cedidos.

Para los restantes tributos cedidos (IRPF e impuestos sobre el consumo), la recaudación normativa se identifica, correctamente, con la recaudación efectiva en cada ejercicio, sin tomar en consideración, en su caso, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas.

El tercer defecto del modelo de financiación tiene que ver con su comportamiento dinámico. El fondo de suficiencia no se recalcula cada año. En general, para cualquier año t posterior al año base, su importe se obtiene aplicando al fondo correspondiente al año base el índice de crecimiento de la recaudación estatal por los impuestos del Estado equivalentes a los cedidos a las comunidades autónomas (los ITE, Ingresos Tributarios del Estado: IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación):

$$FS_x = FS_{10} \cdot \frac{ITE_x}{ITE_{10}} = (NG_{10} - TC_{10}^*) \cdot \frac{ITE_x}{ITE_{10}} \quad [4]$$

En consecuencia, la financiación básica normativa (R) de la comunidad autónoma *i* en el año *t* estará constituida por la suma de la recaudación normativa por los tributos cedidos y el fondo de suficiencia:

$$R_x^* = TC_x^* + FS_x \quad [5]$$

Y la financiación básica efectiva (R) de esa misma comunidad estará integrada por el fondo de suficiencia y la recaudación tributaria real:

$$R_x = TC_x + FS_x = TC_x + FS_{10} \cdot \frac{ITE_x}{ITE_{10}} = NG_{10} \cdot \frac{ITE_x}{ITE_{10}} + \left(TC_x - TC_{10}^* \cdot \frac{ITE_x}{ITE_{10}} \right) \quad [6]$$

El sistema así diseñado garantizaría los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo si tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios normativos crecieran en todas las comunidades autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los ITE. Pero la realidad se ha encargado de desmentir esta hipótesis, mostrando, en primer lugar, tasas de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido, básicamente, al desigual crecimiento de la población) diferentes entre comunidades, y, en segundo lugar, un crecimiento de las necesidades de gasto de algunos servicios superior al de los ITE. Por tanto, los recursos básicos proporcionados por el Modelo de 2001 no han sido capaces de asegurar el mantenimiento a lo largo del tiempo de los equilibrios financieros reflejados en las expresiones [2] y [3]. Además, los mecanismos que proporciona el propio Modelo de 2001 para corregir los desequilibrios (como las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales o la garantía de asistencia sanitaria) no han podido utilizarse o no se han aplicado correctamente.

El último aspecto mejorable del modelo de financiación autonómica está relacionado con la descentralización tributaria. Es indudable que, en este ámbito, los avances producidos en las sucesivas reformas del sistema han sido muy satisfactorios, especialmente, en 1997, con la atribución de competencias normativas en los tributos cedidos, y en 2001, con la extensión de la cesión al IVA y los Impuestos Especiales. Pero todavía queda cierto camino por recorrer, primero, ampliando la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado (para el conjunto de comunidades autónomas, la recaudación real por tributos cedidos y tasas representa aproximadamente el 70 por ciento de su financiación global) y aumentando su visibilidad para los ciudadanos; segundo, incrementando las competencias normativas autonómicas en esos tributos e incentivando su ejercicio por las comunidades; y tercero, integrando efectivamente a las comunidades autónomas en las labores de administración tributaria.

Hasta aquí las deficiencias de carácter técnico del Modelo de 2001, que justifican la revisión del mismo. Pero todavía hay que referirse a un condicionante adicional de la reforma, de carácter jurídico-político: el proceso de reforma de los estatutos de autonomía, iniciado en 2006 con la Comunidad Valenciana y Cataluña y continuado, por el momento, en 2007, con Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León. Al regular su Hacienda, los nuevos estatutos se pronuncian sobre los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica examinados más arriba: los criterios que deberían emplearse para cuantificar las necesidades de gasto regionales, el ajuste dinámico del modelo, la ampliación de las competencias tributarias autonómicas, etcétera. Hay una norma estatutaria especialmente relevante, al condicionar decisivamente la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica. Se trata del artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que pretende limitar la nivelación entre comunidades autónomas a “los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar”. Este precepto se ha reproducido en los estatutos de Baleares, Andalucía y Aragón, pero con un matiz que ha resultado importante, ya que estos estatutos (como también los de la Comunidad Valenciana y Castilla y León) recogen adicionalmente, con diversas fórmulas, la garantía de la financiación suficiente para la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos. Como comprobaremos –y discutiremos- en la siguiente sección, el Modelo de 2009 se presenta como el instrumento que permite satisfacer ambas exigencias, haciendo compatible la nivelación limitada a los servicios esenciales con la suficiencia global.

3. El nuevo modelo: descripción y primera valoración

La estructura del Modelo de 2009 sigue estando integrada por los tres elementos fundamentales identificados en el sistema anterior: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y las transferencias. Empezaremos identificando las novedades que incorpora la reforma en el ámbito de la tributación cedida a las comunidades autónomas.

3.1. Los tributos cedidos

El Acuerdo contiene progresos importantes en los tres ámbitos de la descentralización tributaria, al ampliar los porcentajes de cesión de tributos, incrementar las competencias normativas de las comunidades autónomas y reforzar la intervención de éstas en las labores de administración tributaria. Vayamos por partes.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo modelo eleva al 50 por ciento la participación autonómica en los rendimientos

del IRPF y el IVA, y al 58 por ciento en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas).

En materia de competencias normativas, se acuerda su ampliación en el IRPF en diversos aspectos. En primer lugar, se atribuye a las comunidades autónomas la capacidad para establecer incrementos o disminuciones en el mínimo personal y familiar, con un límite máximo de variación del 10 por ciento. En segundo lugar, se elimina la restricción de mantenimiento en la tarifa autonómica del impuesto del mismo número de tramos que la tarifa estatal. Por último, se amplía el espacio de las deducciones autonómicas con la posibilidad de conceder deducciones por subvenciones y ayudas públicas percibidas de la comunidad autónoma, sujetas a determinadas condiciones.

Atendiendo también a lo dispuesto en el Estatuto catalán (y a lo reclamado desde hace tiempo por buena parte de la literatura española sobre federalismo fiscal), el Acuerdo insta al gobierno central a buscar fórmulas que permitan a las comunidades autónomas asumir competencias normativas en la fase minorista del IVA, que sean compatibles con la normativa armonizadora emanada de la Unión Europea. Por lo que se refiere a los Impuestos Especiales de Fabricación, el Acuerdo sólo prevé la derogación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), cuestionado por la Comisión Europea por no ajustarse a la normativa comunitaria, y la atribución de competencias a las comunidades autónomas en la fijación de los tipos de gravamen de determinados productos en el Impuesto sobre Hidrocarburos, de manera tal que se neutralice desde el punto de vista financiero el efecto de la eliminación del IVMDH.

Pero además, el Acuerdo incluye medidas tendentes a incentivar el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas y a reforzar la visibilidad para los ciudadanos del pago de impuestos a sus respectivas administraciones regionales. Así, por un lado, se establece que la escala autonómica del IRPF debe ser objeto de iniciativa legislativa por cada comunidad autónoma, excepcionándose a partir de 2011 la aplicación supletoria de una tarifa complementaria regulada por el Estado. Y por otro lado, se acuerda actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia comunidad autónoma en los rendimientos del impuesto.

En el ámbito de la administración tributaria, el Acuerdo pretende reforzar los instrumentos de colaboración entre las administraciones tributarias central y regional. Para ello, se decide la unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (en el Consejo

Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de acuerdo con el Proyecto de Ley por la que se regula el nuevo sistema de financiación) y la ampliación de su ámbito objetivo para que sus funciones se refieran tanto a los tributos cedidos gestionados por el nivel central como a los gestionados por las comunidades autónomas. El Acuerdo también plantea la delegación a las comunidades autónomas que lo deseen de las competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión en relación con los tributos cedidos totalmente (con la excepción del Impuesto sobre la Electricidad).

Junto a las anteriores, todavía hay otras cuatro novedades en materia tributaria que merece la pena reseñar. La primera es la modificación del cálculo de la recaudación normativa de algunos tributos cedidos tradicionales. En el ITPAJD, la recaudación normativa en el año base del nuevo modelo (el año 2007) se fija en el 85 por ciento del importe efectivamente recaudado en ese ejercicio; en el ISD, en el resultado de duplicar su valor normativo en 1999 y posteriormente actualizarlo hasta 2007 por el incremento de los ITE. En cuanto a las reglas de evolución temporal de estos tributos, en el ITPAJD, la recaudación normativa en 2009 se corresponde con el 85 por ciento de la recaudación del impuesto en ese ejercicio; para cualquier año posterior, se aplica la tasa de variación en cada comunidad autónoma, desde el año 2009, de los rendimientos por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, sin ejercicio de la capacidad normativa (el equivalente regional a los ITE). En los demás tributos cedidos tradicionales (ISD, tributos sobre el juego y tasas afectas a los servicios transferidos), la regla de actualización de su recaudación normativa sigue siendo la tasa de variación de los ITE. Para los restantes tributos cedidos, la recaudación normativa en cualquier ejercicio será, como en el Modelo de 2001, la recaudación real sin computar el ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas.

El segundo aspecto destacable es que el Modelo de 2009 se propone neutralizar las consecuencias para las haciendas autonómicas de las modificaciones en los tipos impositivos estatales del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, estableciendo que tales variaciones determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global por el importe del incremento o reducción de recaudación estimado para cada comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía.

En tercer lugar, para clarificar el espacio fiscal de los tributos propios autonómicos en relación con los locales y evitar los conflictos constitucionales, las comunidades autónomas y el Estado acuerdan revisar el artículo 6.3 de la LOFCA, para que las reglas de incompatibilidad se refieran a los “hechos impositivos” gravados por los tributos locales, en lugar de a las “materias” reservadas a las corporaciones locales, como hasta ahora.

Un último aspecto reseñable es la revisión del sistema de entregas a cuenta, a fin de asegurar una mayor coincidencia temporal entre la recaudación de los recursos y los ingresos de las comunidades autónomas.

El juicio sobre este componente del nuevo sistema ha de ser, necesariamente, muy favorable. El Modelo de 2009 potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las comunidades autónomas,⁴ refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas. La dependencia financiera autonómica de las transferencias del nivel central se reducirá significativamente, ya que, según el propio Acuerdo, en términos agregados, la recaudación real por los tributos cedidos pasará a representar, aproximadamente, el 90 por 100 de la financiación global. También resulta plausible que se haya realizado un primer intento de mejorar la estimación de la recaudación normativa del ITPAJD y el ISD, para aproximarla al rendimiento que podría obtener una comunidad autónoma de sus tributos, realizando un determinado esfuerzo fiscal y de gestión sobre los mismos.

Entre los aspectos negativos hay que señalar, en primer lugar, la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58 por ciento, que no parece tener más justificación que su inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si se hubiera fijado esa participación en el 50 por ciento, existirían sólo dos porcentajes de cesión de los tributos cedidos (el 50 y el 100 por ciento), lo que contribuiría a hacer más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de gobierno -central y autonómico- en los rendimientos del sistema fiscal español.

Aun cuando deben valorarse muy positivamente las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos, el Acuerdo limita dichas medidas al IRPF. A mi entender, resultaría aconsejable extender estas disposiciones a los restantes tributos cedidos.

Finalmente, se echa en falta en el Acuerdo alguna intervención en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Parece evidente que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en este tributo. Si el Estado quiere evitar la desaparición del impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen por las comunidades autónomas, que garantizara un mínimo de tributación común en todo el país.

4 Significativamente, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOFCA da entrada, por fin, al principio de "corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos" (artículo 2. Uno. d).

3.2. Las necesidades globales de financiación en el año base

El punto de partida del Modelo de 2009 es el cómputo de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año base (como hemos dicho, 2007), que el Acuerdo denomina “necesidades globales de financiación”. Su importe coincide con las necesidades de financiación del año 2007 calculadas con las reglas del Modelo de 2001, que son objeto de dos correcciones. La primera se realiza para ajustar la recaudación normativa de los tributos cedidos en la forma que se ha explicado en el epígrafe precedente. La segunda corrección tiene por objeto reconocer a las comunidades autónomas un incremento de sus necesidades de financiación vinculado, especialmente, a la mejora en la prestación de los servicios públicos básicos del Estado del Bienestar. A tal fin, el Estado aporta al nuevo sistema un volumen muy importante de recursos adicionales (unos 8.600 millones de euros en valores del año base, según estimaciones de la Fuente, 2009), cuya distribución entre las comunidades autónomas se realiza atendiendo a diversos criterios, en valores de 2009: la población ajustada de cada comunidad, la variación de esa variable entre 1999 y 2009, la población potencialmente dependiente, el número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, la dispersión, la densidad de población, la aplicación de políticas de normalización lingüística. La participación de cada comunidad autónoma en estos recursos adicionales determina un incremento en sus necesidades globales de financiación en el año base.

Muy significativamente, el Acuerdo no relaciona los recursos adicionales que incorpora con el reconocimiento, implícito o explícito, de la existencia de un desequilibrio financiero vertical favorable al nivel central durante la vigencia del Modelo de 2001. En el Acuerdo se insiste en que los recursos adicionales se dirigen, básicamente, a reforzar los servicios del Estado del Bienestar, lo que permitirá reducir los déficits presupuestarios de las comunidades autónomas.

Con la utilización de la población ajustada y su variación desde 1999 como criterios determinantes en la distribución de los recursos adicionales tratan de corregirse –acertadamente, a mi juicio– los efectos negativos que para algunas comunidades han derivado de la aplicación del Modelo de 2001 que, como ya se ha señalado en la sección segunda, no ha tenido en cuenta la diferente evolución de la población entre comunidades autónomas⁵. En cambio, el empleo de variables de dispersión, densidad y normalización lingüística parece haber respondido, una vez más, a razones de economía política, esto es, a la necesidad de asegurar a todas las comunidades autónomas unos ingresos adicionales que facilitaran su aceptación de la reforma.

5 Aunque la corrección se hace con la población ajustada estimada con las reglas del Modelo de 2009 y no con las del Modelo de 2001. En el siguiente epígrafe se explica el concepto y cálculo de la población ajustada.

A efectos de comprender mejor la estructura y funcionamiento del nuevo modelo de financiación autonómica, es útil descomponer las necesidades globales de financiación (NGF) en dos bloques: las necesidades de financiación vinculadas a los servicios públicos fundamentales (NF^F) (según el Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOFCA, la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales) y las necesidades de financiación vinculadas al resto de servicios autonómicos (NF^{NF}) (infraestructuras, vivienda y urbanismo, medio ambiente, investigación, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etcétera). De tal manera que:

$$NGF_{i0} = NF_{i0}^F + NF_{i0}^{NF} \quad [7]$$

En los siguientes epígrafes detallaremos cómo se cuantifican y financian estos dos componentes de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas.

3.3. La financiación de los servicios públicos fundamentales

Siguiendo lo establecido por los nuevos estatutos de autonomía de Cataluña, Baleares, Andalucía y Aragón, el Acuerdo otorga un tratamiento diferenciado a los servicios públicos fundamentales prestados por las comunidades autónomas. Sólo estos servicios se benefician de un sistema explícito de nivelación, estática y dinámica, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a los mismos en todas las comunidades autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal⁶.

En el año base, las necesidades de financiación vinculadas a los servicios públicos fundamentales se calculan de la siguiente manera. En primer lugar, se determina el importe de tales necesidades para el conjunto de comunidades autónomas, como la suma de los recursos adicionales aportados por el Estado al nuevo modelo en el año base, los importes de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad para el año 2007, y un 75 por ciento de la recaudación normativa agregada por los tributos cedidos en el mismo año. Como vemos, el Acuerdo se fija en la vertiente de los recursos para determinar el importe global de las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales, por lo que también le atribuye una denominación más relacionada con los ingresos que con las necesidades: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

6 El Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOFCA habla de "la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia" (artículo 2. Uno. c). Demostrando mucho ingenio, el Proyecto regula esta garantía en el artículo 15 de la LOFCA, hasta ahora dedicado a las malhadadas "asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales".

A continuación, se cuantifican las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma (o, de otra manera, la participación de cada comunidad autónoma en el Fondo de Garantía) mediante la aplicación de las siguientes variables: población (con una ponderación del 30 por ciento), superficie (1,8 por ciento), dispersión (0,6 por ciento), insularidad (0,6 por ciento), población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (38 por ciento),⁷ población mayor de 65 años (8,5 por ciento) y población entre 0 y 16 años (20,5 por ciento). La aplicación de estas variables permite determinar la “población ajustada” o la “unidad de necesidad”. De ahí que el Acuerdo insista en que uno de sus objetivos es garantizar que todas las comunidades autónomas reciban los mismos recursos por habitante ajustado o por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales.⁸

Las necesidades de gasto asociadas a los servicios fundamentales se financian con dos instrumentos, el 75 por ciento de la recaudación normativa de los tributos cedidos (o de la “capacidad tributaria”, en terminología del Acuerdo) y la Transferencia de Garantía (TG), que se calcula de la siguiente manera en el año base:

$$TG_{10} = NF_{10}^F - 0,75TC_{10}^* \leq 0 \quad [8]$$

La Transferencia de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año. Primero, se cuantificarán las necesidades de financiación agregadas del ejercicio (o, equivalentemente, el Fondo de Garantía), actualizando la aportación inicial del Estado a la tasa de variación de los ITE y el 75 por ciento de los tributos cedidos normativos, como ya se ha explicado más arriba. Seguidamente, se aplicarán a esas necesidades agregadas las variables de reparto por sus últimos valores disponibles, obteniéndose así las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año de que se trate. La transferencia de garantía se calculará como en la expresión [8]:

$$TG_x = NF_x^F - 0,75TC_x^* \leq 0 \quad [9]$$

Indudablemente, con este diseño el nuevo modelo está dando un paso enorme con respecto al Modelo de 2001, al mejorar la cuantificación de las necesidades de gasto regionales y la estimación de los valores normativos de los

- 7 A efectos de determinar la población protegida equivalente, la población protegida se pondera por 1,031 para niños de 0 a 4 años, por 0,433 entre 5 y 14, por 0,547 entre 15 y 44, por 0,904 entre 45 y 54, por 1,292 entre 55 y 64, por 2,175 entre 65 y 74 y por 2,759 a partir de 75 años.
- 8 De la Fuente (2009) cree que las variables transcritas reflejan las necesidades de gasto totales de las comunidades autónomas, y no sólo las ligadas a los servicios fundamentales, y que, en consecuencia, el nuevo modelo nivela un porcentaje común para todas las comunidades autónomas de sus necesidades de gasto totales.

tributos cedidos e instaurar, por fin, el ajuste de la transferencia de nivelación a la evolución temporal de necesidades e ingresos en cada comunidad autónoma. Sólo cabe poner dos reparos al nuevo sistema. Por un lado, las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable.⁹ Por otro lado, los avances se limitan a la financiación de los servicios públicos fundamentales. Sobre este aspecto volveré más adelante.

3.4. La financiación de los servicios públicos no fundamentales

La financiación de los servicios públicos no fundamentales no experimenta cambios con respecto al Modelo de 2001. Respecto de estos servicios, el Acuerdo sólo asegura la suficiencia de recursos para que las comunidades autónomas “puedan desarrollar íntegramente sus competencias” (pág. 13) y que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo, es decir, la garantía del *statu quo*.

Las necesidades de financiación de los servicios no esenciales de cada comunidad autónoma no se obtienen mediante la aplicación de indicadores, como en el caso de los servicios fundamentales, sino que son el mero resultado aritmético de restar las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales de sus necesidades globales de financiación. Es decir:

$$NF_{10}^{NF} = NGF_{10} - NF_{10}^F \quad [10]$$

Su financiación se realiza con el 25 por ciento de la recaudación normativa de los tributos cedidos y el Fondo de Suficiencia Global, cuantificado de la siguiente manera:¹⁰

$$FS_{10} = NF_{10}^{NF} - 0,25TC_{10}^* \leq 0 \quad [11]$$

El Fondo de Suficiencia no es objeto de recálculo anual. Su importe en el año base se actualizará cada año de acuerdo con la tasa de variación de los ITE. Es decir:

9 Véase López Laborda y Salas (2002).

10 Según el Acuerdo, el Fondo de Suficiencia Global de cada comunidad autónoma es la diferencia entre las necesidades globales de financiación en el año base y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año. Es decir:

$$FS_{10} = NGF_{10} - (TC_{10}^* + TC_{10}^G)$$

Si sustituimos en esta expresión las expresiones [7] y [8], obtenemos directamente la expresión [11] del texto.

$$FS_x = FS_{10} \cdot \frac{ITE_x}{ITE_0} = (NF_{10}^{NF} - 0,25TC_{10}^*) \cdot \frac{ITE_x}{ITE_0} \leq 0 \quad [12]$$

La valoración de este bloque de financiación tiene que ser más crítica que la del bloque de financiación de los servicios públicos fundamentales. Primero, porque no se cuantifican las necesidades de gasto asociadas a los servicios públicos no fundamentales. Y segundo, porque el Acuerdo renuncia a la precisión en la evolución de este bloque, al establecer un índice automático de evolución del Fondo de Suficiencia Global.

Ya podemos representar la financiación básica en valores normativos de cada comunidad autónoma en cualquier año t de aplicación del Modelo de 2009. Estará integrada por la recaudación normativa en ese ejercicio por los tributos cedidos, la Transferencia de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (TG) y el Fondo de Suficiencia Global. Esto es:

$$R_x^* = TC_x^* + TG_x + FS_x \quad [13]$$

Y la financiación básica efectiva para esa misma comunidad:

$$\begin{aligned} R_x &= TC_x + TG_x + FS_x = \\ &= TC_x + (NF_x^F - 0,75TC_x^*) + \left(NF_{10}^{NF} \cdot \frac{ITE_x}{ITE_0} - 0,25TC_{10}^* \cdot \frac{ITE_x}{ITE_0} \right) = \\ &= \left(NF_x^F + NF_{10}^{NF} \cdot \frac{ITE_x}{ITE_0} \right) + \left(TC_x - 0,75TC_x^* - 0,25TC_{10}^* \cdot \frac{ITE_x}{ITE_0} \right) \end{aligned} \quad [14]$$

3.5. El Fondo de Cooperación

El Acuerdo incorpora dos nuevos fondos al modelo de financiación, los Fondos de Convergencia, que se financian con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Cooperación (Fcoop.) y el Fondo de Competitividad (Fcomp.).

El Fondo de Cooperación tiene como objetivo “equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta” (Acuerdo, pág. 24). Serán beneficiarias de este fondo en un año determinado las comunidades que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- I. Que tengan un PIB per cápita inferior al 90 por ciento de la media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años.

2. Que tengan una densidad de población inferior al 50 por ciento de la densidad media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común, con datos del último año.
3. Que tengan un crecimiento de la población inferior al 90 por ciento de la media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años, y una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las comunidades de régimen común, con datos del último año.

Los recursos del Fondo se distribuyen en dos subfondos. El primero, dotado con dos tercios del importe total, se reparte entre todas las comunidades autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa (no ajustada) en relación al total de las comunidades integrantes del Fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada comunidad autónoma respecto a la media de las integrantes del Fondo.

El segundo subfondo se distribuye entre las comunidades con un crecimiento de su población inferior al 50 por ciento de la media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común. Este subfondo se reparte en atención a la población relativa de cada comunidad en relación a la población total de las comunidades beneficiarias del subfondo. De acuerdo con el Proyecto de Ley por la que se regula el nuevo sistema de financiación, en ningún caso una comunidad autónoma puede ser beneficiaria de más del 40 por ciento del importe de este subfondo, repartiéndose el exceso, en su caso, entre todas las comunidades beneficiarias del primer subfondo, según sus criterios.

En valores del año base, el Fondo de Cooperación está dotado con unos 1.400 millones de euros (de la Fuente, 2009). Este importe se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

El Fondo de Cooperación parece un elemento extraño en el nuevo modelo de financiación autonómica. Si el objetivo de este fondo es, como se declara en el Acuerdo, favorecer la convergencia regional, sus recursos deberían incrementar la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial, que son el instrumento creado específicamente con la finalidad de impulsar el desarrollo regional. También resulta cuestionable que los ingresos del Fondo de Cooperación tengan la naturaleza de transferencias incondicionadas y, en consecuencia, puedan ser dedicadas a las finalidades de gasto –corriente o de inversión– que decidan con entera libertad las comunidades autónomas beneficiarias. Además, se vuelve a transmitir la impresión de que en el establecimiento de las condiciones de elegibilidad para acceder a los recursos del Fondo de Cooperación y de los propios criterios de reparto ha intervenido de manera decisiva la necesidad de alcanzar una determinada asignación de recursos entre comunidades autónomas.

3.6. El Fondo de Competitividad

El Fondo de Competitividad tiene como finalidad “reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita [sic] entre CC.AA., al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las CC.AA. y se desincentiva la competencia fiscal a la baja” (Acuerdo, pág. 23).

La regulación detallada de este fondo se contiene en el Proyecto de Ley por la que se regula el nuevo modelo de financiación. De acuerdo con el Proyecto, son beneficiarias del Fondo de Competitividad de un año determinado las comunidades que, respecto a ese año, cumplan cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Que el índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la financiación homogénea por habitante ajustado media, sea inferior a 1. La financiación homogénea de una comunidad es el valor normativo del conjunto de recursos financieros proporcionados por el sistema.
2. Que el mismo índice sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante ajustado. La capacidad fiscal de una comunidad es el valor normativo de su recaudación por tributos cedidos, salvo que el valor real sea inferior, en cuyo caso se computará éste. El índice de capacidad fiscal por habitante ajustado es el resultado de sumar 0,75 al cociente de la capacidad fiscal por habitante ajustado de la comunidad autónoma entre la capacidad fiscal por habitante ajustado media, una vez ponderado por 0,25. Es decir, que el índice de capacidad fiscal se calcula después de la participación de las comunidades con un 75 por ciento de sus tributos cedidos en la nivelación de los servicios fundamentales.

El Fondo de Competitividad se reparte en atención al peso de la población ajustada de cada comunidad autónoma en relación con la población ajustada total de las comunidades beneficiarias. Cuando una comunidad autónoma alcance su índice de capacidad fiscal, o la unidad en el supuesto de ser aquel índice menor que 1, no recibirá más fondos. El remanente será distribuido entre las restantes comunidades beneficiarias en función de su población ajustada relativa, y así sucesivamente hasta que todas alcancen los objetivos del Fondo de Competitividad o se agoten sus recursos.

También se recoge un tratamiento especial para las comunidades autónomas que, teniendo Transferencias de Garantía y Fondo de Suficiencia negativos, no alcancen, después de haberse repartido la totalidad de la dotación del Fondo de

Competitividad, la financiación por habitante ajustado media. En este caso, el Estado establecerá una compensación a la comunidad afectada que tendrá como límite el importe de su Fondo de Suficiencia negativo.

En valores del año 2007, el Fondo de Competitividad está dotado con unos 3.100 millones de euros (de la Fuente, 2009). Al igual que el Fondo de Cooperación, la dotación inicial del Fondo de Competitividad se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

El Fondo de Competitividad mezcla dos objetivos, uno de equidad y otro de eficiencia. El objetivo de equidad se concreta en la reducción de las diferencias en financiación por habitante ajustado entre comunidades autónomas. En consecuencia, el Modelo de 2009, contradiciendo las afirmaciones que menudean en el Acuerdo, no trata de garantizar sólo la nivelación de los servicios públicos fundamentales, sino, más bien, de todos los servicios autonómicos, con la diferencia de que los primeros se nivelan plenamente año a año, mientras que la igualación del conjunto de servicios dependerá de la evolución de las diferencias en financiación entre comunidades autónomas y del importe del Fondo de Competitividad¹¹.

Si la interpretación anterior es correcta, cabe oponer dos objeciones al diseño del nuevo modelo. En primer lugar, el Acuerdo persigue la aproximación de la financiación “por habitante ajustado”, lo que implica extender al conjunto de servicios autonómicos las variables explicativas de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. Creo que no se trata de una buena decisión puesto que, seguramente, las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales, que tienen un peso muy reducido en el cálculo de la población ajustada.

Además, y ésta es la segunda objeción, si el objetivo último del Modelo de 2009 es la igualación del conjunto de recursos financieros autonómicos por unidad de necesidad, el nuevo modelo habría ganado en coherencia y sencillez olvidando la diferencia entre la financiación de los servicios públicos fundamentales y de los restantes y aplicando a la financiación del conjunto de servicios autonómicos las mejoras que, como ya hemos explicado en el tercer epígrafe de esta sección, ha introducido sólo en el ámbito de los servicios fundamentales.

11 No obstante, como advierte de la Fuente (2009), la nivelación de los servicios públicos fundamentales, que afecta, aproximadamente, a un 70 por ciento de los recursos totales de las comunidades autónomas, reduce el riesgo de que las diferencias en financiación entre comunidades se vayan ensanchando con el tiempo.

Pero el Fondo de Competitividad también tiene encomendado un impreciso objetivo de eficiencia, en el que se mezclan el incentivo de la autonomía y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas y el desincentivo de la competencia fiscal a la baja. Para alcanzar esta finalidad, el Fondo dota de recursos a las comunidades cuyo índice de financiación por habitante ajustado sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante ajustado. Creo que con esta fórmula el Modelo se limita a dar cauce a la llamada “cláusula de ordinalidad”, deficientemente regulada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y a incrementar la financiación de las comunidades más ricas, desvirtuando el objetivo de equidad en la financiación autonómica a cambio de unas supuestas ganancias de eficiencia.

Si añadimos los Fondos de Convergencia a la financiación básica efectiva de las comunidades autónomas, obtendremos los recursos totales suministrados (125) por el nuevo sistema:¹²

$$RT_x = TC_x + TG_x + FS_x + FCoop_x + FComp_x \quad [15]$$

3.7. El Comité Técnico Permanente de Evaluación

El Acuerdo contiene una novedad digna de mención, que ya había sido solicitada en la literatura,¹³ la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación en el seno del CPFF. Su función consiste en valorar “los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema. Las competencias de este Comité, su composición y su régimen de actuación se regularán en el marco del Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera” (Acuerdo, págs. 58-59). Se recupera, de esta manera, la revisión quinquenal del sistema de financiación, que había desaparecido con el Modelo de 2001.

El propio Acuerdo atribuye ya al Comité algún cometido específico. Así, en materia de necesidades de gasto, se le encomienda la evaluación de “las posibles desviaciones del sistema respecto a sus objetivos iniciales, recomendando medidas

12 Las ciudades de Ceuta y Melilla cubren íntegramente sus necesidades de financiación del año base con el Fondo de Suficiencia Global, que evoluciona de acuerdo con los ITE. Asimismo, estas ciudades perciben en 2007 unas cantidades determinadas del Fondo de Cooperación, que también varían a la tasa de los ITE.

13 Véase, por ejemplo, Albertí, López Laborda y Ruiz-Huerta (1998) y Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

de ajuste, especialmente en lo que a las variables representativas del gasto se refiere” (pág. 17). También se encarga expresamente al Comité la evaluación del impacto, positivo o negativo, por el lado del gasto o del ingreso, de las actuaciones legislativas del nivel central y de las comunidades autónomas, a fin de poder hacer efectivo el principio de lealtad institucional y establecer, en su caso, las compensaciones oportunas.

4. Consideraciones finales

Tras un dilatado proceso de negociaciones bilaterales, selectivo y poco transparente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en julio de 2009 el modelo de financiación autonómica aplicable desde este mismo año. En este trabajo se ha presentado y discutido la estructura del nuevo modelo. Concluiré recordando los que, a mi juicio, son los aspectos positivos y negativos más significativos de la reforma.

La aportación más relevante del Modelo de 2009 está constituida por la profundización en la descentralización tributaria, que refuerza notablemente los principios de autonomía y responsabilidad financiera. También merece destacarse la adecuada configuración del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales, con la que el nuevo modelo corrige satisfactoriamente los problemas que planteaba el Modelo de 2001 en la cuantificación de las necesidades de gasto, la fijación de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la acomodación de las transferencias a la variación a lo largo del tiempo de las necesidades de gasto y los tributos cedidos.

El mayor problema del nuevo modelo reside en la concepción del bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales. Una vez que el Modelo de 2009 ha renunciado a nivelar sólo los servicios esenciales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) y ha optado por garantizar la cobertura de todos los servicios autonómicos y por reducir las diferencias en financiación entre comunidades, entiendo que hubiera sido más sencillo y coherente diseñar el nuevo modelo sin distinguir entre la financiación de los servicios fundamentales y no fundamentales y sin tener que recurrir al Fondo de Competitividad.

Si volvemos, para finalizar, a los dos objetivos de la reforma con los que se inicia el Acuerdo 6/2009, y que hemos reproducido en la introducción de este trabajo, creo que, efectivamente, el nuevo modelo proporciona a las comunidades autónomas los recursos que han de permitirles mejorar los servicios públicos que prestan a los ciudadanos. Durante la tramitación parlamentaria se ha añadido un apartado segundo a la disposición transitoria del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOFCA, que establece, con carácter excepcional para los años 2009 y 2010 que, “si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales,

podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a cinco, sin que resulte de aplicación la restricción” del artículo 14 de la LOFCA que obliga a destinar el importe total del crédito exclusivamente a la realización de gastos de inversión. Estas operaciones deben amortizarse en el plazo de cinco años. En cuanto a si el nuevo sistema es más equitativo que el anterior, la respuesta tiene que ser más matizada.¹⁴ Si bien es cierto que, en términos de población ajustada, el Modelo de 2009 garantiza la equidad horizontal mejor que el de 2001, es discutible que la población ajustada sea un indicador adecuado para medir las necesidades de gasto del conjunto de servicios públicos autonómicos.

14 En Zabalza y López Laborda (2009) se lleva a cabo una valoración de los Modelos de 2001 y 2009 en términos de su aptitud para garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo.

Referencias bibliográficas

- ALBERTÍ, E., J. LÓPEZ LABORDA y RUIZ-HUERTA, J. (1998); “Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado”, Informe para el Senado de la Nación, mimeo.
- CANTALAPIEDRA, C. y S. BORRAZ (2009): “¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?”, Cuadernos de Información Económica, nº 208, págs. 67-77.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2009): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*, Madrid (http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo por ciento206_2009 por ciento20 Reforma por ciento20Sistema por ciento20Financiación.pdf).
- DE LA FUENTE, Á. (2009): “El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia”, Colección Estudios Económicos, 08-09, Madrid: Fedea.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006); “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Mediterráneo Económico*, nº 10: “Un balance del Estado de las Autonomías”, págs.197-219.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007a): “Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas”, en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, págs. 627-641.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007b): “La nivelación horizontal”, en S. Lago, dir., *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs.165-187.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2008): “Las necesidades de gasto en la financiación de las comunidades autónomas”, en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, págs. 687-700.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2009): “La propuesta del gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica”, en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, págs. 69-80.
- LÓPEZ LABORDA, J. y SALAS, V. (2002): “Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda”, *Revista de Economía Aplicada*, nº 28, págs. 121-150.
- PEDRAJA, F. (2009): “Sobre el futuro sistema de financiación autonómica”, *Economistas*, nº 119, págs.189-192.
- RUIZ-HUERTA, J. y LÓPEZ LABORDA, J. (1999): “La financiación autonómica: problemas del modelo y articulación institucional”, en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, vol. I, págs. 477-498.

ZABALZA, A. y LÓPEZLABORDA, J. (2009): “Evolución de la Financiación Autonómica y Mantenimiento del Equilibrio Horizontal y Vertical del Sistema”, trabajo no publicado.

EL SECTOR PÚBLICO ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Xavier Labandeira Villot
rede, Universidad de Vigo y FEDEA

● RESUMEN

El cambio climático es hoy el principal desafío ambiental a que se enfrentan nuestras sociedades. El creciente conocimiento científico sobre sus causas y graves efectos, junto a la gran intensidad carbónica de las economías actuales, hacen que la cuestión sea especialmente relevante para la ciencia económica. En este artículo me intereso por las políticas públicas relacionadas con el cambio climático, subrayando la potencialidad de sus efectos económicos y distributivos, su complejidad y la necesidad de aproximaciones híbridas. No sólo porque dichas políticas se extienden más allá de la mitigación de emisiones, sino también porque las características del problema hacen que confluyan instrumentos regulatorios de tipo fiscal, energético y ambiental.

Palabras clave:

regulación, precios,
competitividad, mitigación,
adaptación, cambio climático

Códigos JEL

H23, Q48, Q54

1. Introducción

El cambio climático se ha convertido en uno de los grandes desafíos a que se enfrenta la humanidad hoy en día, tal y como reconoce el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, 2007). Puede ocasionar importantes y extensos daños, al ser nuestras sociedades altamente dependientes de los servicios climáticos y solo parcialmente adaptables a sus efectos, y presenta importantes implicaciones distributivas intra e intergeneracionales. Existe, además, un claro sentido de urgencia temporal porque las inercias climáticas limitan la efectividad de nuestra respuesta una vez sobrepasados ciertos límites. Los orígenes del cambio climático se encuentran en la acumulación atmosférica de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), cuya emisión está vinculada principalmente a la producción y consumo de energía de origen fósil. Es por ello que energía y cambio climático son las dos caras de una misma moneda, siendo prácticamente imposible una solución del problema a corto plazo.

El conocimiento científico sobre sus causas y graves efectos, junto a la gran intensidad carbónica de nuestras economías actuales, hacen que la cuestión sea especialmente relevante para la ciencia económica: un ejemplo claro de gestión de recursos escasos. En particular, las políticas públicas correctoras han de jugar un papel fundamental en la solución y gestión de este problema. En tal contexto, el artículo se interesa por las políticas públicas relacionadas con el cambio climático que, por lo dicho anteriormente, tienen un gran potencial para ocasionar por sí mismas importantes efectos económicos y distributivos. El trabajo pretende, además, subrayar la complejidad de las políticas de cambio climático y la necesidad de aproximaciones híbridas. No sólo porque dichas políticas se extienden más allá de la reducción de emisiones sino también porque las características del problema hacen que confluyan instrumentos regulatorios de diversa naturaleza y procedentes de diversos ámbitos (fiscal, energético y ambiental).

No pretendo, con este trabajo, aproximarme de forma exhaustiva y profunda a todos los aspectos relacionados con el papel del sector público ante el cambio climático. Mucho es lo que ya sabemos sobre aspectos económicos relacionados con el cambio climático, fruto de esfuerzos en nuestra disciplina que incluso se retrotraen a la década de los setenta. Los temas abordados son, en buena medida, fruto de una selección personal de intereses y cuestiones vinculadas con mi trabajo académico (y el de mis colaboradores) a lo largo de los últimos años. Esto se puede observar, por ejemplo, del detalle con que se trata a la tributación de los GEI.

El artículo se organiza en seis apartados, incluyendo esta introducción. A continuación me ocupo de los aspectos económicos más relevantes asociados con el cambio climático y que explicarán los desafíos y objetivos a que se enfrentan las políticas públicas en el campo. Seguidamente reflexiono sobre la amplitud de las políticas de cambio climático, no circunscritas, ni mucho menos, a la mitigación de emisiones. Dentro de las estrategias de mitigación, el cuarto apartado se ocupa de las distintas alternativas, con una especial incidencia en las aproximaciones de precios, y de sus posibles interacciones. En la siguiente sección, dado el carácter global del problema, se abordan brevemente cuestiones asociadas a los efectos de la aplicación de políticas sobre la competitividad internacional de ciertos sectores. Finalmente, en las conclusiones se recogen los principales mensajes del artículo y se incluye una pequeña reflexión sobre el papel de las políticas públicas de cambio climático en un contexto recesivo como el actual.

2. Cambio Climático y Economía

Ya he mencionado el conocimiento y preocupación científicas sobre las alteraciones climáticas que provocan las crecientes concentraciones de GEI en la atmósfera. Obviamente, la principal preocupación económica por el cambio climático tiene que ver con sus impactos o efectos, esto es, con la externalidad negativa que generan las actividades humanas. En realidad, el cambio climático se conforma como el ejemplo perfecto de bien público ambiental: por magnitud de efectos, por asociación con prácticamente cualquier actuación humana, por su carácter intertemporal y por su naturaleza global. Es todo esto lo que explica la definición de acuerdos internacionales y las subsecuentes políticas públicas correctoras que centran el interés de este trabajo.

Es difícil enumerar el conjunto de impactos socio-económicos asociados al cambio climático: desde las modificaciones productivas en agricultura o energía por mayores temperaturas hasta la destrucción de infraestructuras y espacios naturales por la subida del nivel del mar, pasando por los efectos negativos sobre la salud humana y la biodiversidad. En cualquier caso, las incertidumbres científicas sobre la forma e intensidad del cambio climático son todavía importantes, dada la complejidad de los sistemas climáticos y los largos períodos temporales a considerar. Obviamente, ello dificulta la traslación de impactos físicos a la esfera económica y la definición de políticas correctoras. Dificultades que se acentúan porque los ejercicios económicos acumulan aún mayores incertidumbres sobre trayectorias futuras de actividad (y emisiones), las posibilidades de adaptación o sobre la evolución de tecnologías, preferencias y políticas.

El cambio climático es, en cualquier caso, el reflejo de un problema de bastante más relevancia: el de un sistema energético insostenible basado en recursos naturales que son agotables y fuente también de otras importantes externalidades negativas ambientales. El hecho, además, de que estos recursos agotables se encuentran distribuidos de forma irregular genera graves problemas de dependencia, vulnerabilidad y exportación de rentas para muchas sociedades. Por último, no estamos ante un tema marginal que pueda ser ignorado o aplazado sino sobre el que existe un claro sentido de urgencia, tanto por la inercia de las concentraciones atmosféricas de GEI como por la intensificación de las tensiones energéticas. En otro caso, nos adentraríamos en regímenes climáticos desconocidos y potencialmente muy peligrosos.

El panorama es, si cabe, especialmente preocupante en el caso español. Los científicos apuntan que España será uno de los países de nuestro entorno más susceptibles a sufrir los efectos del cambio climático, con unos impactos especialmente negativos en actividades económicas de importancia (turismo, agricultura, etc.). A esto se une la fuerte dependencia energética de nuestro país, origen de vulnerabilidades geoestratégicas y de una elevada exportación de rentas asociadas al consumo de combustibles fósiles foráneos. Además, las emisiones españolas del principal GEI, el dióxido de carbono (CO₂), se encuentran hoy muy lejos de los compromisos asociados al Protocolo de Kioto para el período de cumplimiento (2008-2012). Por tanto, elevados impactos potenciales y esperable acentuación de políticas públicas correctoras en España configuran un escenario para el que las cuestiones tratadas en este trabajo cobran aún más interés.

Todo lo anterior justifica que, aunque los temas tratados coinciden con la columna vertebral de la Economía Ambiental, nos encontramos ante una cuestión de mucho más calado y que exige la involucración de prácticamente todas las disciplinas económicas. La magnitud de los impactos ambientales y políticas correctoras, los grandes horizontes temporales considerados, el diseño regulatorio o la vinculación del problema con el mundo energético hacen necesario el concurso, entre otras, de Economía Pública, Energética o del instrumental teórico más sofisticado para modelizar economías dinámicas.

3. Políticas públicas de cambio climático: no solo mitigación

Otra de las razones por las que las cuestiones aquí consideradas exceden la economía y política ambiental tradicionales tiene que ver con la creciente consideración e importancia de las políticas de cambio climático no relacionadas con

la reducción de emisiones (mitigación). Para la Economía Ambiental convencional la externalidad, que ocurría cuando las emisiones contaminantes de un agente provocaban cambios en la producción o bienestar de otro sin mediar compensación entre ambos (Baumol y Oates, 1988), tenía como solución habitual (salvo casos de negociación a pequeña escala) la intervención pública para mitigar esas emisiones. En cualquier caso, dada la relevancia de los efectos y la existencia de ese territorio climático desconocido y peligroso, la reducción de GEI es una cuestión fundamental para las políticas de cambio climático.

Sin embargo, tanto por las inercias climáticas como por las dificultades para conseguir una mitigación rápida y generalizada de las emisiones de GEI, otras aproximaciones de política climática han ido ganando peso en los últimos años. Se ha discutido incluso sobre la posibilidad de aplicar aproximaciones geo-ingenieriles para ‘arreglar’ el problema climático, en una senda que posiblemente presenta más incertidumbres y peligros (incluyendo posibles comportamientos estratégicos por parte de ciertos países) que beneficios (Barrett, 2007). Más atención se le ha dado a otras dos alternativas clave para las políticas climáticas: adaptación y transferencia tecnológica.

La adaptación al cambio climático parte del reconocimiento de que las inercias del sistema climático, fruto del crecimiento de las concentraciones atmosféricas de GEI causadas por los procesos de industrialización desde el siglo XIX, van a originar impactos físicos ya inevitables. Ante éstos, surgirá una adaptación autónoma natural y humana (migración de especies, cambios e los cultivos agrícolas, etc.) a los nuevos escenarios climáticos, lo que obviamente reducirá los daños previstos sin consideración de comportamiento. No obstante, en adaptación autónoma tiene sus limitaciones: en muchos casos porque la adaptación puede tomar la forma de un bien público puro o cuasi puro (por ejemplo, un dique protector de la costa), también porque en ocasiones pueden existir importantes costes de transacción para la toma de decisiones correcta (por ejemplo, debido a las incertidumbres asociadas a los fenómenos de cambio climático o al extenso período temporal en que se ha de producir la adaptación autónoma) o porque existen problemas serios de inmovilidad que dificultan la adaptación (Aaheim y Aasen, 2008).

Es precisamente en esos casos de fallos o insuficiencias de adaptación autónoma donde son necesarias las políticas públicas de adaptación. Estas políticas pueden dirigirse exclusivamente al entorno natural (actuaciones sobre un espacio protegido) o también a fomentar una mayor adaptación humana (construcción de diques, subvención a la aclimatación de viviendas, etc.). A pesar de que nos encontramos en un campo completamente familiar para los economistas (tanto respecto a la modelización del comportamiento como a la definición y evaluación de políticas públicas), queda todavía mucho trabajo académico que realizar. Es

particularmente necesario definir los criterios, junto a su medición, que deben guiar las políticas públicas de adaptación (coste-efectividad, coste-beneficio). También, por supuesto, las vinculaciones e interacciones entre políticas públicas de mitigación y adaptación (ver, por ejemplo, Tol, 2007).

La transferencia de tecnologías limpias (y recursos para la adaptación) a países en vías de desarrollo también juega un papel relevante en las políticas climáticas actuales. Claramente, esto tiene abundantes vinculaciones con las dos políticas apuntadas con anterioridad, en particular con la mitigación. No obstante, el nivel actual de las discusiones y debate sobre transferencia tecnológica, junto con su probable papel en el futuro régimen institucional climático, exigen su consideración explícita. Dado el carácter global del problema, la aplicación de estas políticas puede tener efectos muy positivos sobre la viabilidad de políticas intensas de mitigación en el mundo desarrollado (véase sección 5).

4. Políticas de mitigación de GEI: no solo precios

Es bien sabido que la presencia de externalidades ambientales en las economías de libre mercado responde a un fallo que podría solucionarse con ajustes institucionales (una correcta definición de los derechos de propiedad sobre el medio ambiente) o a través de la intervención pública. Descartada la opción negociadora para el problema del cambio climático (bien público global y extenso), la segunda ha dado lugar a la aparición de las políticas de mitigación o reducción de emisiones de GEI, a las que dedicamos esta sección. Nuestro mensaje va a ser comedido: no solo políticas de mitigación y no solo una estrategia de política para conseguir la mitigación de emisiones. En particular, sin minimizar el gran papel que los precios han de jugar en toda política ambiental (de hecho buena parte de esta sección se refiere a éstos), hemos de contemplar aproximaciones híbridas que complementen y refuercen su labor.

Las políticas de mitigación de emisiones contaminantes se han ido configurando en varias generaciones durante los últimos cincuenta años (ver Labandeira, León y Vázquez, 2006): i) las denominadas regulaciones de mandato control, desde la década de los sesenta del pasado siglo; ii) los instrumentos económicos o de mercado, visibles en la práctica de las políticas ambientales treinta años después; y iii) las aproximaciones voluntarias, generalizadas en los últimos años.

Las regulaciones de mandato y control no solo fueron las primeras en aparecer sino que también mantienen su preponderancia dentro de las políticas de mitigación. Consisten básicamente en el establecimiento de normas que los

contaminadores están obligados a cumplir (“mandato”) y que buscan garantizar una reducción de emisiones. Generalmente estas normas establecen límites al volumen de emisiones, o especifican las características de productos intermedios y/o finales, así como de los procesos técnicos de producción y descontaminación. Además, existe un sistema de monitorización que controla a los contaminadores (“control”) y que, en caso de incumplimiento, da lugar a sanciones económicas y/o penales. Obviamente, la utilización de esta aproximación en el campo de las políticas contra el campo climático es muy amplia: desde estándares de emisión para vehículos a características técnicas de viviendas, pasando por niveles máximos de emisión para grandes contaminadores.

Los economistas, sin embargo, han defendido el uso de los denominados instrumentos económicos (también conocidos como de mercado o flexibles) de política ambiental desde el primer tercio del siglo XX, tras las aportaciones seminales de Pigou. Frente a las regulaciones de mandato y control, estos mecanismos proporcionan flexibilidad a los contaminadores a través de la introducción de precios por contaminar y emulan así el funcionamiento del mercado (para más sobre estas cuestiones véase Gago y Labandeira, 1999). Esto se observa en la reacción de los contaminadores, que se enfrentan a curvas de costes marginales de reducción de las emisiones (mitigación) de GEI (*CMR*) que representan las opciones de descontaminación según nivel de coste (véase gráfico 1).

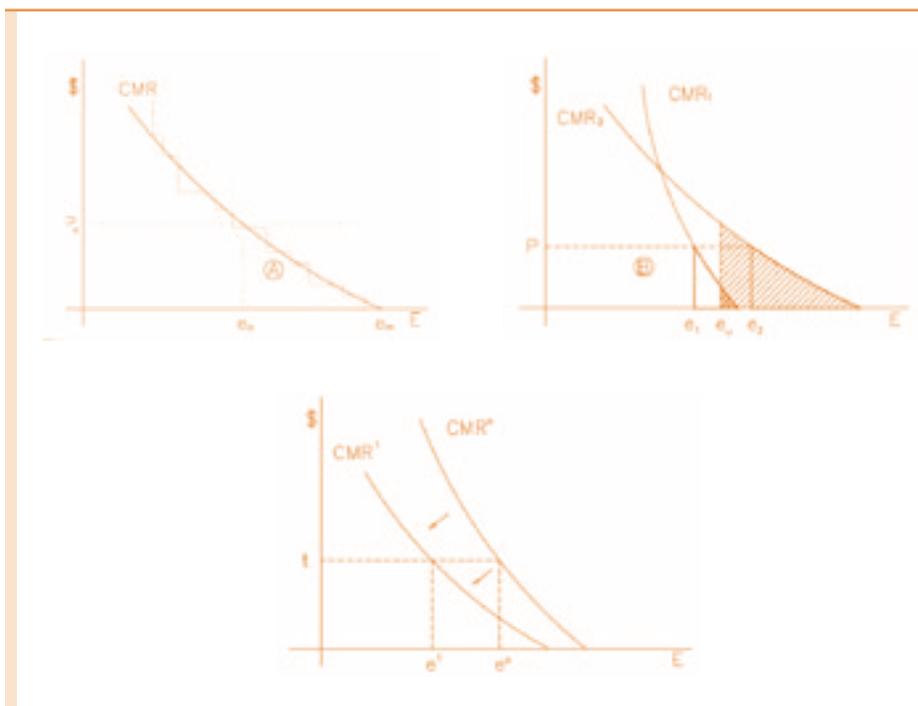
En general, podemos suponer que existe abundante heterogeneidad entre los emisores de GEI respecto a sus *CMR* (agentes 1 y 2 en el gráfico), tanto por variabilidad tecnológica intrasectorial como por la presencia de importantes diferencias intersectoriales (relacionadas, por ejemplo, con la obsolescencia técnica de ciertas empresas o sectores o con el distinto contenido en carbono de los combustibles preferentemente utilizados por ciertas empresas o sectores). Puesto que estas curvas son desconocidas para los reguladores por la presencia de información asimétrica (el contaminador prefiere no compartir su información con el regulador por temor a una regulación más estricta), la aproximación regulatoria convencional se basa habitualmente en estándares de mandato y control (en este caso sobre emisiones) iguales para todos los contaminadores. En la figura se puede observar cómo estos estándares de emisiones (e_u) llevan a unos costes totales de reducción (áreas rayadas) mayores que los mínimos necesarios para conseguir el objetivo ambiental marcado por los estándares (dos veces e_u).

Los mecanismos de mercado permiten, frente a los estándares convencionales, solucionar este problema a través del establecimiento de un precio (mediante un impuesto ambiental o a través de la creación de un mercado de permisos comercializables para emitir). El precio por contaminar consigue que todos los contaminadores igualen su coste marginal de reducción entre sí, al

precio p puesto que se prefiere descontaminar a pagarlo cuando los costes están por debajo de éste, y se minimicen así los costes de la política ambiental (con emisiones de e_1 y e_2). De hecho, los precios permiten solucionar el problema de información asimétrica porque implícitamente se revelan las curvas de costes de reducción de cada contaminador, y se consigue la reducción de emisiones al mínimo coste (eficiencia estática). Asimismo, estos instrumentos promueven el desarrollo tecnológico, ya que los contaminadores quieren pagar menos en el futuro y por tanto tienen incentivos a que sus *CMR* se desplacen a la izquierda a través de inversiones o mejoras en las tecnologías y procesos (parte inferior del gráfico 1), lo que se conoce como eficiencia dinámica.

GRÁFICO 1: INSTRUMENTOS DE MERCADO VS. REGULACIONES CONVENCIONALES

Fuente: Adaptado de Gago y Labandeira (1999).



Dentro de la tercera generación de políticas ambientales, las aproximaciones voluntarias pretenden aumentar todavía más la flexibilidad haciendo que sean los propios sectores contaminantes los que se autorregulen mediante procesos cooperativos (Baranzini y Thalmann, 2004). Una primera alternativa es que el sector

público establezca un programa de actuación ambiental al que voluntariamente puedan incorporarse los agentes a cambio de asistencia técnica, reconocimiento público o acceso a un tratamiento regulatorio más favorable.

Una segunda opción, dentro de las aproximaciones voluntarias, es que sea el propio contaminador quien unilateralmente defina el programa de actuación sin que medie intervención pública (existiendo varios ejemplos en el caso de las emisiones empresariales de GEI, por ejemplo a través de mercados intra-empresariales de derechos de emisión comercializables). Para ello, podría desarrollar y mejorar sus sistemas de gestión ambiental, aplicar procedimientos ambientales establecidos por organismos de reconocido prestigio, o bien utilizar prácticas y códigos de conducta elaborados por otras organizaciones. Finalmente, también se pueden incluir dentro de esta tercera generación los procesos de creación y suministro de información sobre el deterioro ambiental causado por los contaminadores. Normalmente, estos procesos son llevados a cabo por el sector público e incentivan a los contaminadores a modificar su conducta para evitar perder su prestigio y/o clientes. Un ejemplo representativo de esta aproximación es el programa EPER, que registra las instalaciones y emisiones de los principales contaminadores a nivel europeo.

Presentadas las distintas alternativas existentes para el diseño de una política de control de emisiones precursoras del cambio climático, han de definirse una serie de criterios que permitan comparar las distintas posibilidades para poder elegir la más deseable en el campo considerado. Estos criterios de valoración o evaluación se agrupan habitualmente en cuatro grandes categorías, en muchos casos relacionadas entre sí, y que se describen brevemente a continuación: eficacia ambiental, eficiencia económica, viabilidad práctica e incidencia distributiva (Labandeira, León y Vázquez, 2006).

La eficacia ambiental tiene que ver con la capacidad del instrumento para conseguir el objetivo ambiental predeterminado. Aquí se prefieren instrumentos basados en cantidades (límites de emisión), bien a través de regulaciones mandato y control o de mecanismos de mercado (derechos de emisiones intercambiables), a aquellos otros basados en precios o a aproximaciones voluntarias. Por su parte, la eficiencia económica está vinculada a la minimización de los costes de la política ambiental (eficiencia estática) y con la incentivación del progreso tecnológico que frene el deterioro ambiental (eficiencia dinámica). En este caso, como se observó con anterioridad, los instrumentos económicos muestran el comportamiento más favorable para su consecución.

Por último, la viabilidad práctica y la incidencia distributiva se centran en la aplicabilidad de las distintas políticas e instrumentos. En el primer caso se prefieren instrumentos sencillos y fáciles de aplicar, que minimicen tanto los costes de administración y gestión para el regulador como los de cumplimiento para los

regulados. En el segundo, instrumentos que no sean marcadamente regresivos o sentidos muy particularmente por algún sector de la población o territorio. De hecho, los efectos distributivos están probablemente detrás de la falta de concreción práctica de muchas alternativas regulatorias que sobre el papel parecían óptimas (eficientes ambiental y económicamente). Las aproximaciones voluntarias destacan, por su propia naturaleza, como la alternativa más favorecida por estos criterios.

De los anteriores criterios puede extraerse que solo una combinación de instrumentos de política puede garantizar la simultánea consecución de los diferentes objetivos. Esto reitera lo ya avanzado en la introducción de este artículo, aunque por otros motivos (amplitud y magnitud del problema a corregir). Además, como evidencian las políticas de cambio climático aplicadas de forma más activa (Reino Unido y Alemania), en la práctica es habitual la utilización simultánea de prácticamente todo el instrumental disponible de las políticas ambientales y de otras políticas energéticas y fiscales.

No obstante, la acumulación de diversos instrumentos para alcanzar un mismo objetivo no es garantía de una mayor efectividad (ni mucho menos eficiencia), ya que las sinergias pueden causar disfuncionalidades. Solo hay que pensar, por ejemplo, en el caso en que se producen fenómenos equiparables a un múltiple gravamen de las emisiones de GEI por la coexistencia simultánea de estándares, permisos comercializables e impuestos. De hecho, estos y otros problemas asociados a la presencia de múltiples mecanismos con un mismo objetivo han sido reconocidos por los economistas desde las aportaciones seminales de Tinbergen (un instrumento para un fin). Estamos, en todo caso, en un campo de creciente interés académico para las políticas de cambio climático tanto porque las políticas climáticas son heterogéneas y/o se combinan con otras políticas públicas de naturaleza energética o fiscal (ver Del Río, 2007 o Linares et al., 2008).

En cualquier caso, la interacción de instrumentos no solo se ha de ver como un problema. En ocasiones, es necesario complementar los (eficientes) mecanismos de precios para que las políticas de cambio consigan sus fines (Hanemann, 2009). Esto ocurre, por ejemplo, cuando los niveles de precios necesarios para alcanzar un objetivo son muy elevados y podrían ocasionar importantes costes económicos y distributivos, y/o cuando las señales de precio llegan solo de forma imperfecta a los decisores públicos (por ejemplo, infraestructuras) o privados (por ejemplo, construcciones de viviendas). En una situación como ésta, la simultánea aplicación de estándares tecnológicos y/o de normas de planificación puede mejorar considerablemente el resultado final.

Algo similar ocurre con el fomento de las fuentes renovables de energía para evitar las emisiones de GEI. En teoría, las (habituales en la práctica) primas

son instrumentos redundantes con la existencia de precios de carbono que, en sí mismos, discriminan a favor de tecnologías limpias. Sin embargo, tanto el nivel de los precios como la propia inmadurez de las tecnologías renovables pueden recomendar su aplicación de forma suplementaria y con un horizonte temporal limitado.

4.1. Impuestos sobre GEI y reformas fiscales verdes

Las políticas públicas europeas de cambio climático se han llevado a cabo fundamentalmente a través de precios. En cierta medida esto responde a la búsqueda de alternativas lo más coste-efectivas posibles, y también al camino abierto por el Protocolo de Kioto, que ya recogía la posible creación de un mercado de estas características y de otros mecanismos flexibilizadores (mecanismo de desarrollo limpio y la aplicación conjunta). De hecho, el Mercado Europeo de Comercio de Emisiones (MECE), en funcionamiento desde 2005 y con una nueva Directiva para el período posterior a 2012, es un ejemplo palmario de la apuesta por instrumentos económicos. No es este el lugar para entrar en detalle sobre el funcionamiento y evaluación de éste (véase a ese efecto Del Río y Labandeira, 2008), pero sí para considerar posibles complementos e interacciones a su funcionamiento.

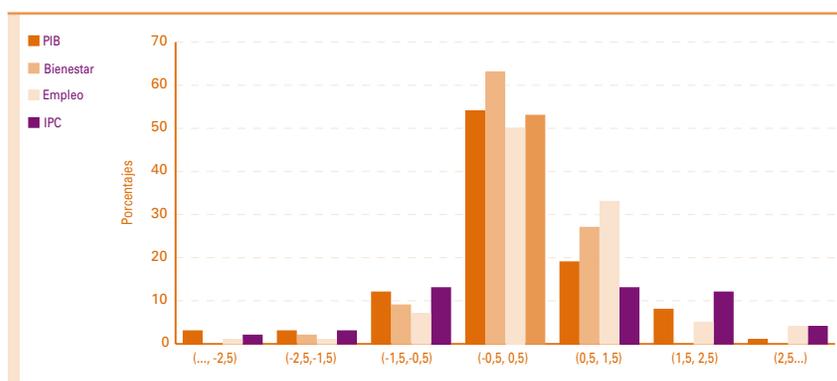
De hecho, la Directiva que regula el futuro mercado europeo menciona entre sus recomendaciones la posibilidad de utilizar, junto a otras medidas como el fomento del ahorro y la eficiencia energética, los impuestos ambientales para completar la sujeción de las emisiones de GEI. En este epígrafe me ocupo de la introducción de reformas fiscales verdes (RFV) para conseguir este objetivo, describiendo sus fundamentos y algunas experiencias prácticas. Creo que no es descabellado afirmar que las RFV surgen a consecuencia de la existencia de fenómenos de cambio climático, como se observará más abajo, y pueden actuar además de forma complementaria a otras aproximaciones regulatorias para mejorar el perfil distributivo y eficiente de las políticas de protección ambiental.

La base y justificación de una reforma fiscal verde es obviamente la tributación ambiental. Un buen número de países han incorporado ya impuestos ambientales, bien de forma parcial o sistémica. En el segundo caso, que conforma las RFV, su fundamento se encuentra en la teoría del doble dividendo (ver Goulder, 1995) por la presencia de un problema ambiental de gran escala (el cambio climático) que convive con una fuente estable y continua de ingresos fiscales por el gravamen de GEI. Aunque las primeras interpretaciones sobre las ganancias parciales (positivas) de eficiencia que se podían conseguir fueron demasiado optimistas (interpretación “fuerte” del doble dividendo), en la actualidad parece existir un cierto consenso en la literatura sobre la existencia de un segundo dividendo “débil”. Esto es, el segundo dividendo de la imposición ambiental puede no ser positivo, pero siempre será mejor utilizar la recaudación de los impuestos energético-ambientales para reducir otros impuestos más distorsionantes que destinarla a otros fines (Gago y Labandeira, 1999).

La teoría empírica asociada al doble dividendo y las RFV es relativamente abundante. A continuación presento el resumen de los resultados de una selección de más de medio centenar de trabajos sobre RFV, la mayoría publicados en revistas académicas, y que utilizan distintas simulaciones y metodologías. El gráfico 2 apunta así que los efectos son poco importantes en las cuatro variables analizadas (PIB, bienestar, empleo e índice de precios), situándose en la mayoría de los casos en el intervalo (-0,5 por ciento, 0,5 por ciento) aunque, principalmente en el caso del empleo, hay un porcentaje importante de simulaciones con efectos positivos que se explican por la sustitución parcial de la imposición sobre el trabajo.

GRÁFICO 2: EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE RFV (porcentajes)

Fuente: Elaboración propia y Gago, Labandeira y Rodríguez (2004).



El debate académico sobre la existencia de un doble dividendo de la tributación ambiental se ha trasladado rápidamente a los decisores políticos en un número de países europeos. La RFV es, en realidad, una variante europea del modelo extensivo de reforma fiscal aplicado en el mundo occidental desde la segunda mitad de la década de los ochenta. El punto de partida del modelo extensivo es la búsqueda de sistemas fiscales más eficientes y sencillos, sin una reducción de la recaudación, mediante el empleo de impuestos directos menos altos y más extensos y un mayor peso de la imposición indirecta general sobre ventas. Tomando como referencia este esquema la principal novedad de la RFV es la idea de asociar regulación ambiental y cambio fiscal, mediante el uso de impuestos energético-ambientales para compensar los cortes realizados en la imposición directa (principalmente imposición sobre la renta, aunque también cotizaciones sociales), manteniendo la recaudación. La imposición ambiental puede considerarse un instrumento óptimo para promover este cambio porque, además de ser coherente con los principios fiscales dominantes ya citados, los beneficios adicionales que este intercambio puede generar son considerables en el caso del cambio climático.

Dentro de las experiencias europeas con las RFV se pueden distinguir dos generaciones. Así, las aplicaciones de Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y Finlandia parten de una filosofía común y aplican básicamente el mismo conjunto de soluciones. Esta primera generación de RFV incluye un grupo de impuestos ambientales potentes (sobre las emisiones de CO₂ o, en todo caso, muy relacionados con el sector energético) que forman el núcleo de la reforma, compensando habitualmente las reducciones aplicadas sobre los tipos impositivos sobre la renta personal. Los impuestos ambientales que permiten el cambio fiscal son generalmente simples y se tiende a una reducción del número de figuras, produciéndose una incorporación simultánea de consideraciones ambientales a la imposición energética tradicional. También abundan las exenciones a sectores industriales con el objetivo de evitar pérdidas de competitividad, en un contexto de políticas de cambio climático no universales (ver el apartado siguiente). Por ello, la imposición ambiental y las primeras RFV gravan básicamente a los consumidores finales y las reformas presentan un saldo distributivo potencialmente negativo.

Una segunda generación de RFV, puesta en práctica desde comienzos de siglo en Alemania, Austria o Reino Unido, se concentra preferentemente en reducir las cotizaciones sociales pagadas por los empleadores, en ocasiones limitadas a determinados segmentos del mercado laboral. Es ahora habitual utilizar impuestos energéticos para conseguir los aumentos recaudatorios, con el objetivo principal de limitar el aumento del consumo y producción de bienes muy relacionados con el cambio climático. Es también común en estas experiencias el diseño de paquetes distributivos compensatorios sobre los grupos o sectores afectados.

4.2. RFV y transporte

El transporte es, hoy en día, el sector en que la fiscalidad y RFV han de jugar un papel relevante dentro de las políticas contra el cambio climático. Tanto la importancia y progresión de sus emisiones de GEI durante los últimos años (particularmente en el caso español, muy por encima de la media europea), como la dificultad para la aplicación de otros instrumentos económicos como los mercados de permisos de emisiones, justifican su consideración específica. Hasta hoy la imposición sobre los vehículos se ha centrado en la titularidad de los medios de transporte, tanto en el acto de compra como recurrentemente por posesión, y en el uso de carburantes. La efectividad de estos instrumentos es limitada e indirecta, dada la imperfecta vinculación del hecho gravado con los efectos externos negativos. No hay que olvidar, sin embargo, que todos estos instrumentos provocan una contracción de la demanda y generan mejoras dinámicas en la eficiencia energética de los vehículos, por lo que llevan a una reducción de emisiones (Labandeira y López, 2002).

Dentro de los impuestos asociados a la titularidad del vehículo se encuentran aquellos que gravan la adquisición del vehículo y los que se establecen sobre su propiedad. Estos tributos, aunque gravan un bien que genera externalidades negativas, no tienen relación con el uso del vehículo por lo que su efectividad ambiental es reducida dado el vínculo existente entre distancia recorrida y emisiones. No obstante, en los últimos años en algunos países (incluyendo España) el diseño de estos impuestos está incorporando aspectos relacionados con el nivel de emisiones de los vehículos, mejorando así su comportamiento corrector. Por su parte, la tributación de los carburantes tiene efectos positivos sobre la eficiencia energética, al incentivar la reducción del consumo energético por distancia recorrida. En el caso del cambio climático, su efectividad ambiental es elevada, dada la relación lineal entre el consumo de carburantes y las emisiones del principal GEI.

Parece claro que la tributación de carburantes ha de jugar un papel relevante en las políticas de cambio climático, preferiblemente a través de una RFV. Su contribución a la electrificación del transporte privado y a la reducción de emisiones puede ser así muy relevante. No obstante, las (ya mencionadas) limitaciones para el uso de tipos impositivos muy elevados junto a los propios efectos fiscales del cambio en el parque automovilístico pueden recomendar nuevas alternativas. Entre ellas destaca el impuesto sobre el uso de los vehículos, que presenta varias ventajas: i) la posible cobertura de un amplio número de externalidades (incluyendo congestión), ii) el mantenimiento de la capacidad recaudatoria sobre el sector del transporte, y iii) la discriminación respecto a las emisiones de GEI según el tipo de vehículo.

5. Precios de carbono y competitividad sectorial

Las políticas de cambio climático, aun siendo efectivas y eficientes, pueden enfrentarse a importantes restricciones para su implantación si se demuestra que los impactos sectoriales o globales sobre la competitividad son importantes. Además, cualquier política de cambio climático ha de evitar fenómenos de fuga de emisiones de GEI (emisiones que se deslocalizan a otros países a causa de una regulación más estricta) puesto que los costes económicos para los regulados no se corresponden con beneficios ambientales asociados a su reducción de emisiones. En este epígrafe me ocupo de reflexionar sobre estas cuestiones y de sus implicaciones para políticas basadas en precios (bien procedentes de un mercado o de una RFV de premios de emisión).

Son necesarias, en cualquier caso varias aclaraciones previas. En primer lugar, la propia definición de competitividad, generalmente considerada como la capacidad de mantener y/o expandir la posición de mercado a partir de su estructura de costes. Por ello, en este caso la pérdida de competitividad puede medirse por

el incremento relativo en los costes, respecto a los competidores internacionales, debido a la existencia de un precio del CO₂. Una segunda cuestión básica se refiere al nivel territorial en el que se evalúa la competitividad: país, sector económico o empresa. Habitualmente se considera que la competitividad a nivel de país es poco relevante y puede conducir a error por dos motivos: los tipos de cambio pueden ajustarse para compensar las pérdidas globales de competitividad, y ciertos sectores no compiten con sus homólogos en otros países (electricidad, consumidores, etc.). Por ello, la competitividad se convierte en un concepto primordialmente relevante a nivel sectorial o empresarial (Hourcade et al., 2007).

Aunque la literatura empírica existente no justifica la hipótesis de que las políticas de cambio climático tengan efectos negativos significativos y generalizados sobre la competitividad (por ejemplo, Sijm et al., 2004), los resultados de los modelos de simulación son más diversos. Gran parte de la creciente literatura sobre la incidencia del MECE se centra en la cuestión de la competitividad sectorial, de nuevo con resultados mixtos: algunas industrias pueden beneficiarse del mercado mediante la traslación del coste de oportunidad de los permisos gratuitos a los precios de sus productos, mientras que otras pueden sufrir impactos negativos. De hecho, los impactos específicos sobre la competitividad dependen de la capacidad de reducir las emisiones de GEI a costes bajos, de los efectos del mercado europeo sobre la estructura de costes y los márgenes de beneficios, de la exposición a los mercados internacionales y de las posibilidades del agente de incrementar los precios finales de sus productos.

La fuga de emisiones de GEI a regiones fuera de la UE, ocasionada por el mercado europeo, se debe a la existencia de costes diferenciales por las emisiones (directas o indirectas) y es probable que ocurra cuando: i) los acuerdos internacionales son incompletos, ii) los costes de reducción de GEI son altos, y iii) dichos costes no pueden ser transmitidos a los precios internacionales debido a la competencia. Cuando los productos finales son altamente especializados (menos expuestos a la competencia internacional) u otros aspectos dominan las decisiones de localización (infraestructuras, capital humano, costes de transporte, etc.), la fuga de emisiones es menos probable. De hecho, varios trabajos académicos han demostrado la existencia de fuga de emisiones en el caso de bienes con alto contenido energético (Babiker, 2005).

¿Qué se puede hacer para afrontar la fuga de emisiones asociada a las políticas de cambio climático desde éstas?. Una primera alternativa sería la implantación de ajustes arancelarios en frontera para compensar los costes diferenciales de los productos internos. Sin embargo, la aplicación de estos procedimientos puede ser difícil (cómo calcular el arancel compensatorio para ciertos productos, dada la globalización del comercio) y legalmente dudoso por las limitaciones que marca la Organización Mundial del Comercio. En ese caso, una alternativa con fundamento

teórico (Hoel, 1994) y aplicación práctica contrastada en las RFV escandinavas (Ekins y Speck, 1999), consistiría en la introducción de precios menores por las emisiones de GEI para aquellos sectores que son intensivos en ellas. Así, una opción claramente ineficiente en ausencia de fuga de emisiones (véase el epígrafe precedente) sería justificable por la ausencia de otras alternativas de política.

6. Conclusiones

No he pretendido con este trabajo hacer un *survey* sobre las políticas públicas de cambio climático. Mucho es lo que ya sabemos los economistas sobre cambio climático y sus políticas correctoras, fruto de una amplia y creciente literatura académica, y un esfuerzo recopilatorio de esa naturaleza queda fuera de mis objetivos y posibilidades. He optado, por el contrario, por seleccionar una serie de cuestiones sobre políticas climáticas que me parecen relevantes desde una perspectiva española, actuales, y en las que además he venido trabajando durante los últimos años.

Se trata, por tanto, de una selección temática ciertamente subjetiva y que no pretende la exhaustividad. Parte del convencimiento de que nos encontramos ante un desafío monumental, un problema que nos ha de llevar a replantear muchos aspectos de nuestra forma de vida actual. Un asunto, por tanto, que requiere del concurso de la economía y los economistas por su magnitud y por la limitación de recursos (tanto en los servicios climáticos como en las políticas correctoras). El mensaje ha sido ciertamente variado: hay varias estrategias posibles y, por tanto, no debemos centrarnos exclusivamente en las políticas públicas de mitigación. Pero incluso, dentro de la mitigación, hay diversas alternativas no excluyentes que deben usarse conjuntamente dada la magnitud del problema y la ubicuidad de los sectores responsables. Uso conjunto no significa, sin embargo, una mera acumulación de instrumentos: es precisa una utilización cuidadosa y coordinada de los diversos mecanismos disponibles.

He incidido bastante, dentro de las políticas de mitigación, en el uso de instrumentos de precios. Éstos básicamente permiten conseguir lo mismo a un menor coste para la sociedad, además de enviar las señales dinámicas adecuadas (tan importantes en un problema de esta naturaleza). Me he referido en particular al uso de los tributos ambientales y a las RFV, quizá porque me han parecido alternativas especialmente interesantes (y no materializadas) para España desde los años noventa. Esto no implica que no sea necesario prestar mucha atención a dos asuntos de importancia y que pueden llevar a matizaciones sobre su aplicación generalizada: los efectos distributivos y los impactos sobre la competitividad. En el

primer caso, siendo siempre posible diseñar mecanismos compensatorios, nuestras investigaciones sobre el tema sugieren una tendencia a la proporcionalidad en el reparto de la carga de la imposición sobre carbono (Labandeira y Labeaga, 1999). Respecto al segundo, me he referido en el artículo a la evidencia de estos efectos y al posible diseño de políticas correctoras.

No querría acabar este trabajo sin hacer una pequeña reflexión sobre la validez de lo dicho y sobre el propio interés de las políticas de cambio climático en un entorno recesivo como el actual. En un reciente trabajo (Del Río y Labandeira, 2009) hemos sugerido que la crisis económica no hace sino aumentar el atractivo de los instrumentos de mercado. En primer lugar porque en una situación como ésta la preferencia por mecanismos de intervención pública que sean coste-eficientes (estática y dinámicamente) es clara. En segundo lugar porque, ante la bajada del precio de los productos y bienes energéticos, su papel es más necesario para internalizar la externalidad y promover el desarrollo y funcionamiento de alternativas tecnológicas limpias. En tercer lugar porque los bajos precios de los productos energéticos básicos también facilitan la aplicación de estas figuras, lo que contrasta con la situación inmediatamente anterior a esta crisis. En cuarto lugar porque unos precios finales sostenidos de los productos energéticos, a través de instrumentos de mercado, favorecen mejoras en eficiencia energética, reduciendo así la vulnerabilidad y dependencia externa. También se consigue a través de estos instrumentos una menor exportación de rentas, captadas parcialmente a través del instrumento de mercado por el país consumidor.

En particular, una RFV en la que se usen los ingresos públicos asociados a los precios del carbono (impuestos o mercados con subasta) para reducir tributos desincentivadores (sobre el trabajo o capital) es especialmente interesante en el previsible contexto de déficits públicos abultados para financiar la reactivación económica, ya que no supone pérdida de recursos para el sector público. Incluso es posible aventurar el interés de otras opciones de reciclaje, como el uso de recursos para el fomento explícito de nuevas tecnologías limpias. Así, en tiempos de crisis económica puede cumplirse el denominado dividendo múltiple de la imposición de los GEI: mejora ambiental, fomento de tecnologías limpias, reducción de la dependencia energética, y aumento del empleo y la actividad económica.

Es de esperar, asimismo, que la crisis económica dé una mayor relevancia a la coordinación internacional de las políticas convencionales de cambio climático. En un contexto de pérdida generalizada de puestos de trabajo y actividad económica, los fenómenos de fuga de emisiones serán objeto de una atención especial y pueden influir en la definición de las políticas futuras o en la modificación de las actuales (tarifas compensatorias en frontera, sectores exentos, etc.). También es probable que haya cambios significativos en el diseño de mecanismos para la participación de

países en vías de desarrollo (particularmente China e India), cruciales para el éxito de cualquier estrategia mundial en este campo. Las ayudas tecnológicas explícitas pueden jugar un papel fundamental en este sentido, tal y como se apuntó en la segunda sección, contribuyendo a justificar el previsible esfuerzo tecnológico del mundo desarrollado y a limitar los efectos de la crisis económica sobre los países con menor capacidad económica.

Referencias bibliográficas

- AAHEIM, A. y AASEN, M. (2008): "What do we know about the economics of adaptation?" CEPS Policy Brief, 150.
- BABIKER, M. (2005): "Climate change policy, market structure, and carbon leakage", *Journal of International Economics*, vol. 65, págs. 421-445.
- BARANZINI, A. y THALMANN, P. (2004): *Voluntary approaches in climate policies*. Edward Elgar, Cheltenham.
- BARRETT, S. (2007): "The incredible economics of geoengineering", *Environmental and Resource Economics*, n.º. 39, págs. 45-54.
- BAUMOL, W. y OATES, W. (1988): *The Theory of Environmental policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DEL RÍO, P. (2007): "The interaction between emissions trading and renewable electricity support schemes. An overview of the literature", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 12.
- DEL RÍO, P. y LABANDEIRA, X. (2008): "El sistema europeo de comercio de emisiones: diseño, funcionamiento y perspectivas" en Bécker, F., Cazorla, L. y Martínez-Simancas, J. (eds) *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*. Aranzadi, Madrid.
- DEL RÍO, P. y LABANDEIRA, X. (2009): "Climate change at times of economic crisis". *Estudios Económicos de FEDEA* 09-05.
- EKINS, P. y SPECK, S. (1999): "Competitiveness and exemptions from environmental taxes in Europe", *Environmental and Resource Economics*, vol. 13, págs. 369-396.
- GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (1999): *La Reforma Fiscal Verde*, Madrid: Mundi-Prensa.
- GAGO, A., LABANDEIRA, X. y RODRÍGUEZ, M. (2004): "Evidencia empírica internacional sobre los dividendos de la imposición ambiental", en Buñuel, M. (ed.) *Tributación Medioambiental: Teoría, Práctica y Propuestas*, Madrid: Deloitte y Thomson-Civitas.
- GOULDER, L. (1995): "Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide", *International Tax and Public Finance*, vol. 2, págs. 157-183.
- IPCC (2007): "Climate change 2007: synthesis report". Intergovernmental Panel on Climate Change, Ginebra.
- HANEMANN, M. (2009): "The role of emissions trading in domestic climate change policy", *Energy Journal*, 30 (special issue):, págs. 79-114.
- HOEL, M. (1996): "Should a carbon tax be differentiated across sectors?", *Journal of Public Economics*, 59, 17-32.
- HOURCADE, J., DEMAILLY, D., NEUHOFF, K. y SATO, M. (2007): "Differentiation and dynamics of EU ETS industrial competitiveness impacts", *Climate Strategies Report*, Cambridge.

- LABANDEIRA, X., LEÓN, C. y VÁZQUEZ, M. (2006): *Economía Ambiental*, Pearson Educación, Madrid.
- LABANDEIRA, X. y LABEAGA, J. (1999): “Combining input-output and microsimulation to assess the effects of carbon taxation on Spanish households”, *Fiscal Studies*, vol. 20, págs. 303-318.
- LABANDEIRA, X. y LÓPEZ, A. (2002): “La Imposición de los Carburantes de Automoción en España: Algunas Observaciones Teóricas y Empíricas”, *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, vol. 160, págs. 177-210.
- LINARES, P., SANTOS, F. y VENTOSA, M. (2008): “Coordination of carbon reduction and renewable energy support policies”, *Climate Policy*, vol. 8, págs. 377- 394.
- TOL, R. (2007): “The double trade-off between adaptation and mitigation for sea level rise: An application of FUND”, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 12, págs. 741-753.
- SIJM, J., KUIK, O., PATEL, M., OIKONOMOU, V., WORRELL, E., LAKO, E., ANNEVELINK, P. NABUURS, G. y ELBERSEN, H. (2004): “Spillovers of climate policy. An assessment of carbon leakage and induced technological change due to CO2 abatement measures?”, Report 500036002, Netherlands Research Programme on Climate Change.

SECTOR PÚBLICO Y EFICIENCIA ECONÓMICA: INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

Nuria Rueda López
Universidad CEU-San Pablo

● RESUMEN

Durante la presidencia alemana y, posteriormente, portuguesa del ECOFIN en 2007 se instó a la Comisión Europea y al Comité de Política Económica a seguir avanzando en el análisis y medida de la eficiencia del sector público. El presente estudio se incluye en esta línea de trabajo. Para ello en primer lugar, se analiza la eficiencia pública desde la perspectiva de los ingresos públicos a partir de los indicadores representativos de las principales distorsiones impositivas. En segundo lugar, se evalúa la eficiencia del gasto público en España siguiendo una metodología no frontera y, adicionalmente, se analiza cuál es su situación relativa en el ámbito internacional. El trabajo finaliza con la exposición de las medidas articuladas recientemente en el contexto europeo dirigidas a incrementar las cotas de eficiencia pública.

Palabras clave:

eficiencia pública, imposición
óptima, gasto público

Códigos JEL

H11, H21, H50

1. Introducción

Hasta el inicio de la actual crisis económica internacional, la preocupación básica de los sectores públicos de los países de la Unión Europea (UE) se resumía en satisfacer las principales exigencias en materia de disciplina presupuestaria, como paso previo para abordar un logro más complejo, como es la mejora de la calidad de las finanzas públicas (CFP). Este segundo objetivo de mayor entidad ha adquirido un protagonismo creciente desde 2005 a partir de la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa para el Empleo y el Crecimiento. En particular, mediante la CFP se hace referencia a todas las disposiciones y actuaciones de política fiscal que facilitan la consecución de los objetivos macroeconómicos de dicha política, fundamentalmente el crecimiento económico a largo plazo. Por tanto, se trata de un concepto de bastante envergadura ya que comprende las políticas que no sólo garantizan una posición presupuestaria sólida y una sostenibilidad en el largo plazo, sino también a aquellas que facilitan la estabilidad del conjunto de la economía.

Una de las principales ventajas de la mejora de la CFP en el ámbito de la UE, es que faculta a los países miembros a abordar un doble reto en el corto y medio plazo: por un lado, el envejecimiento de la población, el cual pone en peligro la sostenibilidad de las cuentas públicas, a menos que se continúe con el proceso de consolidación presupuestaria y se refuerce con reformas estructurales encaminadas a reducir el coste presupuestario de este fenómeno demográfico; y, por otro, la mayor competencia global a la que están expuestas las economías europeas, lo cual obliga a sus respectivos sectores públicos a reducir drásticamente su elevada (por término medio) carga fiscal, administrativa y reguladora, en beneficio de una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos.

Un análisis detallado de la CFP nos permite diferenciar hasta seis dimensiones de este concepto; a saber: dimensión del sector público; nivel y sostenibilidad del saldo fiscal; composición y eficiencia del gasto público; estructura y eficiencia de los ingresos públicos; gobernanza presupuestaria¹; y las políticas de la hacienda pública que afectan al funcionamiento de los mercados y al marco global de las empresas.

¹ Se define como el establecimiento de reglas fiscales, instituciones y procedimientos que afectan a las cuatro dimensiones citadas anteriormente.

El presente trabajo se centra en el análisis de la eficiencia del gasto público y de los ingresos públicos, las dos dimensiones de la CFP que, según matiza la Comisión Europea (2008), más directamente contribuyen a la consecución de los retos planteados en materia de política fiscal.

La creciente competitividad en materia fiscal, consecuencia de la globalización, y la permanente presión sobre el gasto social fruto del envejecimiento de la población, explican la urgencia de emplear los recursos públicos de un modo más eficiente, tal y como han apuntado, entre otros, Tanzi y Schuknecht (2000) y Jourard, Konsgrud, Nam y Price (2004). Respondiendo a esta inquietud, durante la presidencia alemana y, posteriormente, portuguesa del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) en 2007 se instó a la Comisión Europea y al Comité de Política Económica a seguir avanzando en el análisis y medida de la eficiencia del sector público. El presente estudio se incluye en esta línea de trabajo. Para ello en un primer apartado, tras un breve repaso de los rasgos generales de la estructura impositiva en los países de la UE-27, se analiza la eficiencia pública desde la perspectiva de los ingresos públicos, haciendo especial énfasis en los indicadores representativos de las principales distorsiones impositivas, como es el caso de la cuña fiscal sobre los salarios tanto en España como en el resto de países miembros. A continuación el estudio se centra en la evaluación de la eficiencia pero, en este caso, del gasto público. Así, en primer lugar, bajo un enfoque macro y siguiendo una metodología no frontera se mide la eficiencia del gasto público en España. En segundo lugar, se analizan los principales resultados sobre la situación relativa de España en el ámbito internacional. Posteriormente, se detalla el importante paquete de medidas reformadoras dirigidas a incrementar las cotas de eficiencia pública articuladas en el contexto europeo, diferenciando por países y según el área de actuación. El trabajo finaliza con una exposición de las principales conclusiones alcanzadas.

2. La eficiencia desde la perspectiva de los ingresos públicos

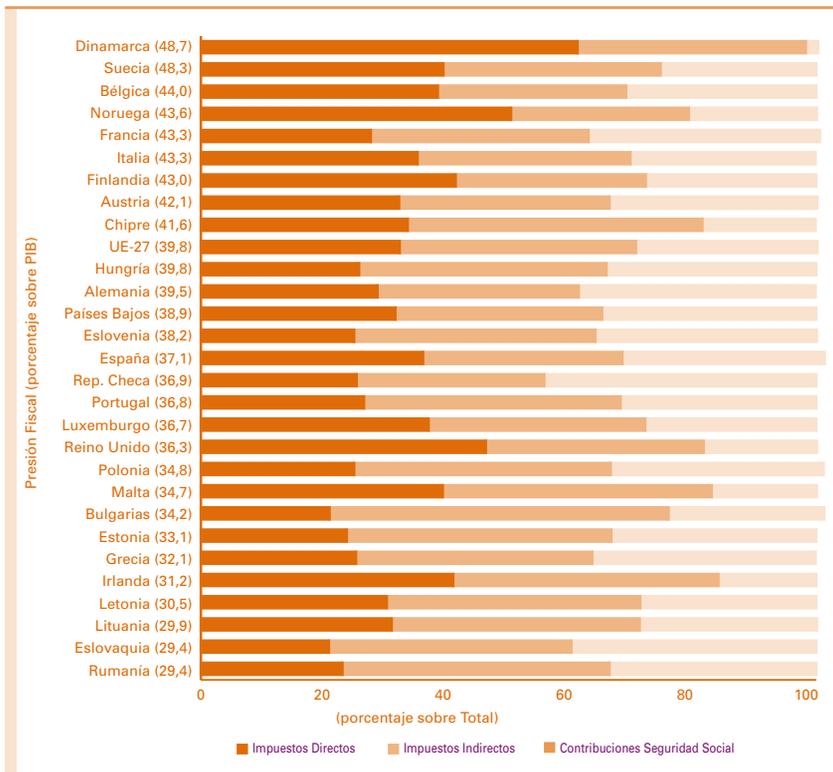
La estructura y eficiencia de los sistemas impositivos afectan, entre otras variables, a la oferta y demanda de trabajo, a los incentivos a la inversión y a la formación del capital humano, pudiendo crear importantes distorsiones que ralenticen el crecimiento económico. En este sentido, no resulta extraño que actualmente la estructura y eficiencia impositiva se consideren como una dimensión más de la CFP, de modo que en la agenda política de cualquier país desarrollado debe anotarse el objetivo de potenciar la neutralidad o eficiencia de sus respectivas figuras tributarias. Para la consecución de este principio de imposición óptima se requiere que se minimicen los efectos antes citados, de modo que los ingresos impositivos

condicionen lo mínimo posible las decisiones de los distintos agentes económicos. Adicionalmente, un sistema impositivo óptimo debe minimizar las posibilidades de fraude y evasión, los costes administrativos y reclamaciones así como potenciar la transparencia y simplicidad del mismo.

La estructura impositiva media de los países de la UE-27, se caracteriza por una elevada presión fiscal, del 39,8 por ciento² para el ejercicio 2007, tal y como revela el gráfico 1. La principal fuente de ingresos son los impuestos indirectos (38,4 por ciento del total) –siendo el IVA la figura impositiva clave- seguidos por los impuestos directos (32,3 por ciento), correspondiendo el resto a las contribuciones a la Seguridad Social. Por países, existen notables diferencias en el gráfico anterior. Así, la participación de la imposición indirecta en el total fluctúa desde un 31,0 por ciento aproximadamente en la República Checa, Bélgica y Finlandia, hasta el 55,1

GRÁFICO 1: ESTRUCTURA IMPOSITIVA Y PRESIÓN FISCAL EN LA UE-27 (Y NORUEGA) 2007

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2009).



2 Se considera la media ponderada.

por ciento en Bulgaria. Los impuestos directos recorren un rango más amplio, con el mínimo situado próximo al 21,0 por ciento, tanto en Eslovaquia como Bulgaria, hasta alcanzar el 61,2 por ciento en Dinamarca. Por último, las contribuciones a la Seguridad Social representan tan sólo el 2,0 por ciento en Dinamarca, mientras que en la República Checa ascienden hasta un 44,2 por ciento.

Considero los sistemas impositivos europeos en su conjunto, éstos no sólo se caracterizan por una elevada presión fiscal en términos relativos, lo cual refleja las necesidades de los respectivos gobiernos de financiar importantes niveles de gasto público, sino también por la alta imposición sobre el factor trabajo. Precisamente, ésta es una de las principales razones que explican los tradicionales reducidos niveles de empleo en la UE y el bajo crecimiento de los mismos en opinión de la Comisión Europea (2008)³.

Precisamente, un indicador de la ineficiencia impositiva frecuentemente utilizado es la cuña fiscal sobre los salarios, término distinto al de carga fiscal, pero que con frecuencia se utilizan indistintamente. La carga fiscal de los salarios (o tasa media de imposición personal sobre los salarios) es el porcentaje que supone el impuesto sobre la renta personal y las contribuciones a la Seguridad Social pagados por los empleados sobre los sueldos y salarios brutos. Por el contrario, la cuña fiscal expresa la suma del impuesto sobre la renta personal, las contribuciones a la Seguridad Social satisfechas por empleados y empleadores y algún otro impuesto adicional sobre el salario, todo ello como porcentaje de los costes laborales totales.

En el gráfico 2 se representa la cuña fiscal correspondiente a los países de la UE-27 y Noruega en los años 2000 y 2007 (ordenados en sentido ascendente según el dato de este último año), para el caso de un trabajador soltero y sin hijos que perciba el 67 por ciento del salario medio. Centrándonos en los datos de 2007, la media asciende al 37,1 por ciento⁴. Los países con mayores cuñas fiscales tradicionalmente, responden, en mayor o menor medida, al patrón de economías sociales de mercado, como son la mayoría de los países europeos de la OCDE, en concreto los países centroeuropeos, donde se han aplicado con mayor intensidad los principios de la Economía del Bienestar. Este es el caso de Bélgica (alcanza el máximo con un 49,6 por ciento en 2007), Alemania (47,4 por ciento) y Francia (44,4 por ciento). Por el contrario, Chipre (cuyo porcentaje, el mínimo de 2007, asciende

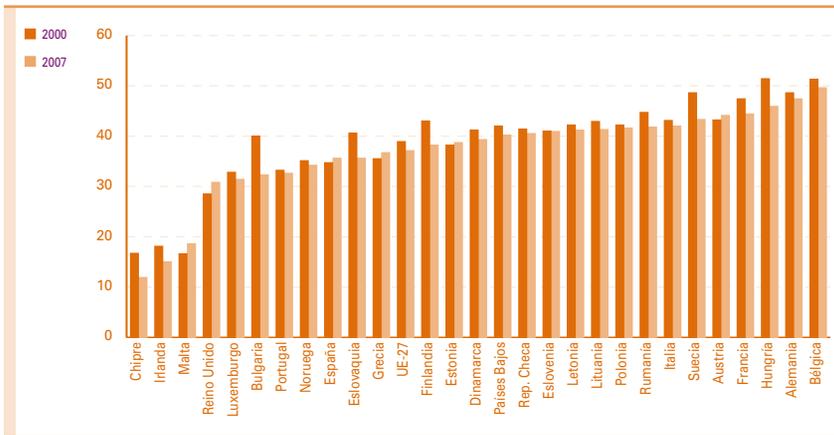
3 Éste y otros efectos de la imposición sobre el mercado laboral han sido analizados en profundidad por Bovenberg (2006) y Nickell (2006).

4 La mayor parte de esta media corresponde a las contribuciones a la Seguridad Social pagadas por los empleadores (aproximadamente el 45 por ciento), mientras que el resto corresponde a los impuestos sobre la renta personal (30 por ciento) y las contribuciones a la Seguridad Social pagadas por los trabajadores (25 por ciento).

al 11,9 por ciento), Irlanda (15,0 por ciento), Malta (18,6 por ciento) y Reino Unido (30,8 por ciento), aparecen en el otro extremo de la muestra. España se sitúa en el grupo de países del sur de Europa que, como Grecia y Portugal, registra una cuña fiscal por debajo de la media de la UE-27 y cifrada en un 35,6 por ciento.

GRÁFICO 2: CUÑA FISCAL DE LOS SALARIOS EN LA UE-27 (y Noruega). Trabajador soltero perceptor del 67 por ciento del salario medio (porcentaje del coste laboral)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2009).



En cuanto a su evolución en el período 2000-2007, la cuña fiscal de la media de la UE-27 ha disminuido ligeramente, pasyo del 38,9 al 37,1 por ciento, correspondiendo los descensos más pronunciados a Bulgaria y Hungría, 7,7 y 5,5 puntos porcentuales (p.p.), respectivamente. Un comportamiento opuesto ha sido el descrito por España, con un ligero incremento de 0,9 p.p., al igual que el Reino Unido, Malta y Grecia, registryo subidas superiores en sus cuñas fiscales pero en todo los casos por debajo de los 2,5 p.p.

Otro rasgo característico en la evolución reciente de los sistemas impositivos europeos es la tendencia hacia una mayor dependencia de la imposición indirecta como fuente tributaria, como revela el hecho de que, por ejemplo, Alemania aprobara una subida de tres p.p. en el tipo del IVA en 2007⁵. Precisamente este rasgo, junto con la reducción en la cuña fiscal de los salarios, pueden representar las dos caras de un mismo fenómeno; a saber: la reducción de la carga fiscal sobre

5 El objetivo del gobierno alemán es emplear aproximadamente un tercio de los ingresos impositivos adicionales en reducir las contribuciones para los seguros de desempleo. El resto estará dirigido al cumplimiento de la consolidación presupuestaria.

el trabajo, como objetivo prioritario dentro de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, para poder en última instancia mejorar el funcionamiento del mercado laboral e impulsar el crecimiento de la economía europea en su conjunto, que en los últimos veinte años se ha posicionado por detrás de otras potencias económicas. La prioridad, según informa la Comisión Europea (2008), de este objetivo es máxima, ya que la tradicional elevada carga fiscal sobre el trabajo se apunta como la principal causa de la alta tasa de desempleo en términos relativos y de las importantes bolsas de economías sumergidas⁶; además de generar considerables pérdidas de capital humano, crear tensiones sociales y dificultar la financiación del Estado del Bienestar en Europa.

Otros factores que inciden directa o indirectamente sobre la eficiencia impositiva son la eficiencia en la gestión de los impuestos (o también denominada eficiencia administrativa) junto con la simplicidad, transparencia y estabilidad del sistema impositivo⁷. Una mejora en todas las variables anteriores puede traducirse tanto en una mayor tasa de cumplimiento fiscal como en una reducción de los costes fiscales monetarios (por ejemplo, importe del pago de los impuestos y de los servicios prestados por un asesor fiscal) y no monetarios (pérdida de tiempo en la cumplimentación y presentación de las declaraciones tributarias) soportados por los contribuyentes. Centrándonos en este último coste, el tiempo necesario invertido para cumplir con el pago de los impuestos puede considerarse como un indicador de la complejidad, y por tanto, ineficiencia impositiva.

El cuadro I recoge el tiempo de cumplimiento fiscal que mide, según el World Bank y PriceWaterhouseCoopers (2008), las horas al año utilizadas por término medio para preparar, presentar y pagar las declaraciones de las tres figuras impositivas principales: el impuesto sobre la renta de sociedades, el IVA y el impuesto sobre la renta del trabajo (incluido algún impuesto sobre los salarios y las contribuciones a la Seguridad Social). Las diferencias entre los países de la UE-27 son notables, situándose a la cabeza del ranking la mayoría de los países nórdicos, siendo Luxemburgo el país de la muestra que menos horas exige a sus contribuyentes, tan solo 58 horas/año, seguido de Irlanda (76), Estonia (81) y Noruega (87), país no perteneciente a la UE-27. A la cola aparecen países de reciente incorporación como la República Checa, que ocupa la última posición (930), precedida de Bulgaria (616) y Polonia (418). España, con 299 horas/año, se sitúa por encima de la media (257). Por figuras impositivas, el impuesto sobre la renta del trabajo es el que mayor ineficiencia genera por término medio al contribuyente, con 128 horas/año, seguido del impuesto sobre el consumo (85) y el impuesto sobre la renta societaria (44).

6 Este último efecto es analizado en Schneider y Enste (2000).

7 En este sentido, sistemas tributarios transparentes y estables facilitan el ahorro en el largo plazo y las decisiones de inversión, lo cual puede favorecer el crecimiento.

Cuadro 1

Tiempo de cumplimiento fiscal en la UE-27 (y Noruega)¹. 2006
(horas/año)

	Total	Impuesto sobre la renta societaria	Impuesto sobre la renta del trabajo	Impuesto sobre el consumo	Ranking
Luxemburgo	58	21	14	23	1
Irlanda	76	10	36	30	2
Estonia	81	20	34	27	3
Noruega	87	24	15	48	4
Reino Unido	105	25	45	35	5
Suecia	122	50	36	36	6
Francia	132	26	80	26	7
Dinamarca	135	25	70	40	8
Bélgica	156	20	40	96	9
Lituania	166	32	76	58	10
Austria	171	49	55	67	11
Países Bajos	180	40	80	60	12
Alemania	196	30	123	43	13
Rumanía	202	32	110	60	14
Letonia	219	31	105	83	15
Eslovenia	260	90	96	74	16
Grecia	264	88	88	88	17
Finlandia	269	21	200	48	18
España	299	36	134	129	19
Portugal	328	40	192	96	20
Hungría	340	39	203	98	21
Eslovaquia	344	80	120	144	22
Italia	360	24	320	16	23
Polonia	418	89	228	101	24
Bulgaria	616	40	288	288	25
Rep. Checa	930	150	420	360	4
UE-27(2)	257	44	128	85	

(1) No se incluye el dato de Chipre y Malta al no estar disponible. Se incluye además el dato de Noruega. (2) Media no ponderada, sin incluir Noruega ni Chipre ni Malta.

Fuente: World Bank y PriceWaterhouseCoopers (2008)

3. La eficiencia del gasto público en España y en la UE

La mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos es un objetivo que en nuestro país ha recibido en la última década un impulso legal mediante diversas iniciativas. En primer lugar, la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), entre otras modificaciones exigía la eficacia, eficiencia y calidad en la ejecución de las políticas de gasto público. Dos años más tarde, la Ley 47/2003, General Presupuestaria, además de establecer un sistema de gestión por objetivos en el ámbito presupuestario, recoge en su articulado tanto la necesidad de que sea eficiente el uso de los recursos públicos como la obligación de evaluar los resultados de la gestión pública en términos de eficacia, economía, eficiencia y calidad. Posteriormente, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, se hace eco de esta exigencia en el nuevo modelo de gestión pública y regula la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (constituida el 1 de enero de 2007) con la voluntad de mejorar la calidad de los servicios públicos y racionalizar el uso de los recursos públicos⁸.

Centrándonos en el concepto de eficiencia productiva, definida como aquella magnitud que relaciona los valores observados de los recursos y de los productos con sus valores óptimos, son dos las matizaciones que debemos hacer respecto a su significado: en primer lugar, se trata de un concepto relativo, que a diferencia de la productividad, incorpora la idea del óptimo bajo la figura de la frontera de posibilidades de producción –según recuerdan Myl, Dierx e Ilzkovitz (2008)–; y, en segundo lugar, se diferencia de la eficacia, en que ésta compara los productos observados con los objetivos previstos ; es decir, mide el éxito en la consecución de los objetivos iniciales en términos de output⁹.

En la práctica, las principales dificultades para la evaluación de la eficiencia del gasto público vienen del lado del producto¹⁰ generado, ya que al no disponer de

8 Entre las tareas más específicas que se le asignan destaca mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos de de las políticas y programas públicos; promover una mayor racionalidad del gasto público y la optimización en el uso de los recursos; favorecer la productividad y competitividad de nuestra economía; y promover la rendición de cuentas a los ciudadanos, la transparencia y la participación.

9 Para un análisis detallado sobre el significado de estas y otras magnitudes que miden el resultado de cualquier proceso productivo consultar el trabajo de Rueda (2005).

10 En el lado de los recursos públicos, los principales inconvenientes para una adecuada determinación de los costes reales, se resumen por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006) en la existencia de clasificaciones presupuestarias deficientes; escasez de datos fiables; dificultades en asignar costes fijos a funciones o servicios públicos determinados; y la no imputación del valor de uso de activos públicos en la producción pública.

una definición de unidad de producto público ni de un precio de mercado, impide su medición en los términos en los que se valora la producción privada (Domínguez, 2004). Tradicionalmente, los sistemas contables nacionales, entre ellos el SEC-95, para solventar este escollo han recurrido a la convención de valorar el producto público mediante sus costes de producción; es decir, la suma de la remuneración de asalariados, el consumo intermedio y el consumo de capital fijo. Sin embargo, las limitaciones de esta convención, entre las que destaca el asumir la no variación de la productividad pública -como subraya la *Office of National Statistics* (2005) del Reino Unido-, explican el importante proceso de expansión que ha experimentado el uso de indicadores físicos de producto para las principales funciones de gasto público y que queda patente en OCDE (2003), Afonso, Ebert, Thöne y Schuknecht (2005) y Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005)¹¹. En esta línea de trabajo y en el ámbito europeo, la Comisión Europea no permite a los países miembros a partir de 2006 la aplicación de la convención anterior al calificarla como un método de categoría C; es decir, un método no aceptable.

Mediante el empleo de estos indicadores físicos de producto, y bajo la hipótesis de una calidad constante en la prestación de los servicios públicos, un incremento en su valor se interpreta a su vez como un aumento de la producción pública. Entre las principales ventajas¹² que se derivan de su uso, destaca el que además de ofrecer una visión de la producción pública en términos físicos permite evaluar su productividad y eficiencia, tanto mediante un enfoque micro como macro. En el análisis micro, el objetivo de evaluación se concreta en un determinado servicio o función de gasto público (o incluso en varios pero de forma separada). Mientras que el análisis macro persigue la evaluación global del gasto público o de un conjunto de funciones de gasto de forma agregada.

11 Entre los países que mayores esfuerzos han invertido en esta iniciativa se encuentra el Reino Unido. Este tipo de medidas o indicadores directos fueron introducidos en este país a través del *Blue Book 1998*, y desde entonces se publican anualmente medidas de volumen del output generado en las principales funciones de gasto público según la clasificación COFOG. Los principales avances registrados se han producido en el ámbito de la educación, sanidad, orden público y seguridad y protección social (aproximadamente estos indicadores físicos cubren dos tercios del gasto en consumo final público). En este sentido, nuestro INE y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios tienen en la experiencia británica un adecuado referente para avanzar en este proceso de reforma.

12 Según Domínguez y Rueda (2005), otras ventajas consisten en facilitar el establecimiento de fines concretos de gestión y agilizar los procesos presupuestarios. Por otro lado, los inconvenientes se traducen en el riesgo de doble cómputo de ciertos productos o servicios sobre los que tienen competencias varios departamentos y la falta de disponibilidad y representatividad de algunos indicadores.

3.1 Evaluación de la eficiencia del gasto público en España mediante un análisis macro

Bajo un enfoque macro, y siguiendo la metodología no frontera utilizada por Rueda (2005) a partir de la propuesta por Valle (1989 y 1992), se ofrece una aproximación a la evaluación de la eficiencia pública en España a lo largo del período 1985-2007. Para ello se construye un indicador sintético de la producción pública (IS) a partir de la media ponderada de un conjunto de indicadores parciales representativos del output de las principales funciones de gasto (orden público y seguridad; asuntos económicos; transportes y comunicaciones¹³; vivienda y asuntos comunitarios; sanidad; cultura; educación; y protección social) que responde a la siguiente expresión para un año t :

$$IS_t = \sum_{i=1}^8 w_{i,t} IP_{i,t}$$

donde:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^8 w_i &= 1 \\ 0 &\leq w_i \leq 1 \\ i &= 1, \dots, 8 \end{aligned}$$

siendo IP los indicadores parciales de producto y w_i los coeficientes de ponderación del año base (1985 en este caso) para cada función de gasto i considerada. Los coeficientes de ponderación utilizados coinciden con el consumo público relativo correspondiente a cada función de gasto público en el año base siguiendo las directrices apuntadas por Ashaye (2001) y Baxter (2000). En el plano teórico se han propuesto otras ponderaciones tales como personal empleado, horas trabajadas y precios sombra, pero la falta de oferta estadística imposibilita su aplicación¹⁴.

Bajo esta metodología, el indicador sintético de producto público no se utiliza para asignar un valor monetario sino para reflejar la variación en el volumen del output. Dicha evolución se contrasta con la del coste que financia dicha producción en el gráfico 3. Frente a una tasa media anual acumulativa de crecimiento real de la producción pública del 1,43 por ciento para el período 1985-2007 (del

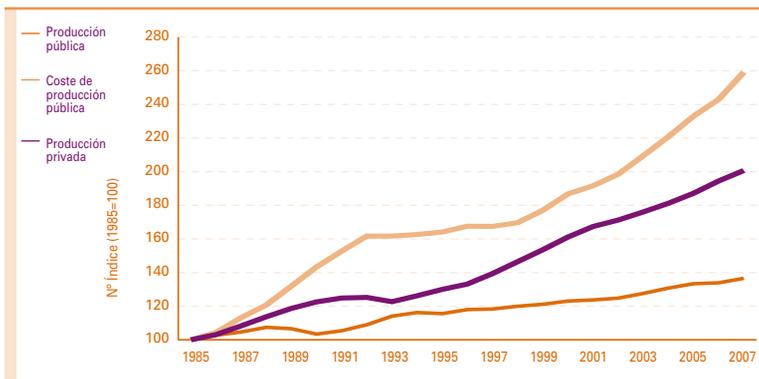
13 Se ha diferenciado de la función más amplia "Asuntos económicos" en la que está integrada según la clasificación COFOG.

14 Autores como Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) restan importancia a la elección de las ponderaciones, ya que en su trabajo demuestran que la aplicación de ponderaciones alternativas no afecta a los resultados obtenidos en términos de indicadores sintéticos o compuestos.

3,22 por ciento para la producción privada), el consumo público destinado a cubrir dicha producción ha aumentado un 4,42 por ciento anual acumulativo. Este fuerte crecimiento del coste respecto al producto público obtenido refleja la ineficiencia en el proceso productivo público, y el diferencial entre ambas tasas una aproximación a la medida de la misma. Sin embargo, debe remarcarse que la tendencia ha mejorado en este caso respecto a estimaciones anteriores, como la publicada en el trabajo de Navarro, Rueda y Valle (2007) para el período 1985-2005, ya que la brecha entre ambas variables, producción y coste, se ha reducido. En concreto, se ha pasado de un diferencial de 3,14 p.p. (1985-2005) a 2,99 p.p. (1985-2007), lo cual se traduce en un ligero recorte en la ineficiencia pública en España¹⁵.

GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA Y SU COSTE EN ESPAÑA (1985-2007)

Fuente: Elaboración propia.



La principal ventaja de esta vía de análisis es la de ofrecer una aproximación a la eficiencia global del gasto público¹⁶, y el principal inconveniente es el no tener en cuenta la calidad de los servicios públicos producidos. El problema pendiente, por tanto, es poder disponer de medidas del producto público ajustados a la calidad del mismo, carencia heredada de los sistemas contables y estadísticos públicos de la mayoría de los países desarrollados y que debe ser resuelta en

15 Otra alternativa de cálculo del IS es la desarrollada en Rueda (2005), que se diferencia de la anterior en la elección de las ponderaciones aplicadas. Ésta se ha estimado adicionalmente confirmándose la leve mejoría de la eficiencia pública en los últimos años en nuestro país. En concreto, se pasa de un diferencial de 2,84 p.p. (período 1985-1998) a 2,69 p.p. (período 1985-2007).

16 Sin embargo, Myl, Dierx e Ilzkovitz (2008) ponderan la superioridad de los enfoques micro, también denominados análisis función por función, en la evaluación de la eficiencia del gasto público, ya que permiten identificar de un modo más depurado los indicadores de input y output y los posibles factores exógenos.

el corto y medio plazo en opinión del *Informe Atkinson* publicado por la Office of National Statistics (2005). No obstante, en el hipotético caso de que fuese posible su medición, y que en España hubiera mejorado la calidad de los servicios públicos durante el período 1985-2007, no parece motivo suficiente que justifique el fuerte crecimiento de su coste.

3.2. Principales resultados de la eficiencia pública en España en un contexto internacional

Los estudios internacionales sobre la eficiencia del gasto público se han realizado tanto a nivel micro como macro. En el primer caso, los trabajos se refieren a un determinado servicio o función de gasto público (o incluso a varios, pero siempre evaluados de forma separada¹⁷) y se han centrado prioritariamente en la educación y la sanidad, como refleja el cuadro 1. En cuanto a la educación, los resultados revelan que España se sitúa en el grupo de países de la OCDE con una eficiencia media, junto con Francia, Italia, Reino Unido, Países Bajos y Canadá; por detrás de los más eficientes, entre los que se encuentran Finlandia, Irlanda y Japón; y por delante del grupo menos eficiente, entre los que aparecen Alemania, Dinamarca y Luxemburgo (véase Afonso y St Aubyn (2006a); Sutherly, Price, Jourard y Nicq (2007); y Verhoeven, Gunnarsson y Carcillo (2007)). En el apartado de la sanidad, España remonta posiciones, formando parte del grupo de países más eficientes en este servicio público, junto con la República Checa y Portugal, por delante de países con una eficiencia media como Alemania, Finlandia, Francia, Japón, Luxemburgo y Reino Unido, entre otros. Por el contrario, entre los menos eficientes se sitúan Australia, Canadá y Estados Unidos, tal y como revelan los resultados de Afonso y St Aubyn (2006b) y Verhoeven, Gunnarsson y Carcillo (2007).

Respecto a otra categoría de gastos públicos, como los destinados a la I+D, nuestro país ocupa una posición intermedia según Cincera, Czarnitzki y Thorwarth (2009), junto con Francia, Italia, Noruega, Suecia y Reino Unido, entre otros; esto compuesto el primer grupo –los más eficientes– por países como Australia, Canadá, Finlandia, Alemania, Estados Unidos y Japón. Los últimos escalones se reservan para Rumania, Polonia, Rusia y China, entre otros.

17 Este es, por ejemplo, el caso de Eugéne (2007) que se centra en la medición de la eficiencia del sector público belga en varias funciones de gasto público (sanidad, educación, orden público y seguridad y servicios generales), pero de forma separada y no agregada, y en comparación con los países de la UE-15, Estados Unidos, Japón y Polonia.

Cuadro 1

Estudios sobre la eficiencia del gasto público en el ámbito internacional

Enfoque	Gasto público/Países	Trabajo	Metodología
M I C R O	Educación (secundaria) Países OCDE	Afonso y St Aubyn (2006a)	Modelo semiparamétrico basado en índices de eficiencia DEA (Data Envelopment Analysis).
	Educación (primaria y secundaria) Países OCDE	Sutherly, Price, Joumard, y Nicq (2007)	Análisis comparativo internacional de indicadores de eficiencia
	Sanidad Países OCDE	Afonso y St Aubyn (2006b)	Modelo semiparamétrico basado en índices de eficiencia DEA.
	Sanidad Países de la OCDE	Häkkinen y Joumard (2007)	Análisis comparativo tres metodologías: análisis agregado, por enfermedades y por sub-sectores
	I+D Países OCDE	Cincera, Czarnitzki y Thorwarth (2009)	Método paramétrico (Análisis de Frontera Estocástica) como no paramétrico (DEA)
	Gasto social (distribución de la renta Países OCDE)	Afonso, Schuknecht y Tanzi (2008)	Metodología no paramétrica (DEA)
	Educación y Sanidad 140 países	Herrera y Pang (2005)	Técnicas no paramétricas: DEA y FDH (Free Disposal Hull)
	Educación y Sanidad Países del G7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos)	Verhoeven, Gunnarsson, y Carcillo (2007)	Metodología no paramétrica (DEA)
Educación; Sanidad; Orden Público y Seguridad; y Servicios Generales Países UE-15; Estados Unidos, Japón y Polonia	Eugéne (2007)	Metodología no paramétrica (FDH)	
M A C R O	Global 23 países OCDE	Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005)	Indicadores sintéticos (de resultados y de eficiencia) y metodología no paramétrica (FDH)
	Global Nuevos países miembros de la UE y un grupo de países emergentes.	Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006)	Indicadores sintéticos (de resultados y de eficiencia) y metodología no paramétrica (DEA)
	Global Países UE-15, 4 nuevos países miembros (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría) y cuatro países no miembros (Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelya)	Social y Cultural Planning Office SCP (2004)	Indicadores sintéticos de resultados y del gasto público
	Global Países UE-15 y Estados Unidos	Rueda (2005)	Metodología frontera no paramétrica (DEA) y no frontera ("costes privados de la producción pública")

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, más escasos son los análisis macro en el ámbito internacional de la eficiencia pública, fundamentalmente por las dificultades, ya apuntadas en párrafos anteriores, que hay que superar en la medición del producto agregado o sintético. En este punto, además hay que sumar no sólo los problemas que deben resolverse referidos a la elección de las ponderaciones que permitan agregar los indicadores parciales de producto, sino también los planteados por la falta de homogeneidad de los mismos entre los diversos países considerados. Trabajos como el de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005)¹⁸ resuelven satisfactoriamente estos inconvenientes al evaluar la eficiencia pública global de 23 países de la OCDE a partir de la elaboración de un indicador sintético de la actividad de cada sector público. En una primera fase se construyen siete indicadores, los cuatro primeros –denominados indicadores de oportunidad– son representativos de la actuación en las parcelas de la educación, sanidad, infraestructuras públicas y administración. Los tres restantes se refieren a las funciones básicas musgravianas; a saber: asignación eficiente de los recursos, distribución de la renta y estabilidad económica. En una segunda fase, se calculan indicadores de eficiencia mediante el cociente de los indicadores globales de actividad y los recursos empleados. Por último, y mediante una técnica frontera no paramétrica como es el FDH (*Free Disposal Hull*) se identifican los países situados sobre la frontera eficiente. Tanto en términos de inputs como de outputs, España registra una ineficiencia del 80 por ciento y muy próxima a la media de la muestra¹⁹. Centrándonos en los resultados obtenidos en términos de inputs, se pueden agrupar los países en tres categorías. Entre los países próximos o sobre la media, y que por tanto se incluyen en una categoría intermedia, se encuentran junto a España, Reino Unido, Portugal y Canadá, superados, en términos de eficiencia, por Estados Unidos, Japón y Luxemburgo (los más eficientes).

Sin embargo, estos resultados deben interpretarse con cautela debido a las limitaciones de la metodología empleada, ya que el FDH²⁰ es una técnica frontera excesivamente bondadosa respecto a otras de su misma categoría, como es el DEA (*Data Envelopment Analysis*), al relajarse el supuesto de convexidad, lo cual puede derivar en una estimación al alza de los índices de eficiencia. Por ello se ha creído conveniente contrastar las conclusiones anteriores con las obtenidas por el *Social y Cultural Planning Office* (2004), en su evaluación de la eficiencia global

18 Posteriormente, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2006) extienden este tipo de medición a los nuevos países miembros de la UE y diversos países emergentes, identificando notables diferencias entre ambos grupos.

19 Es decir; en el caso de que nuestro sector público empleara eficientemente los recursos y, por tanto, se situara sobre la frontera eficiente, podría obtener el mismo output pero consumiendo tan sólo el 80 por ciento de los inputs observados (eficiencia en términos de input), o alternativamente, podría aumentar aproximadamente un 20 por ciento su producción a partir del mismo nivel de recursos (eficiencia en términos de output).

20 Para un estudio completo de esta técnica consultar el trabajo de Thrall (1999).

pública de los países de la UE-15 (haciendo especial referencia a los Países Bajos), cuatro nuevos países miembros (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría) y cuatro no miembros (Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelandia) y bajo una metodología totalmente distinta basada en la elaboración de indicadores sintéticos de resultados de la actuación del sector público en 2001 a partir de indicadores parciales de educación; sanidad; orden público y seguridad; y administración pública. Dichos indicadores se comparan con los representativos del gasto público que financian los servicios anteriores. En este caso, los países con unos sectores públicos más racionales en el uso de los recursos son Irlanda y Finlandia. Detrás de los líderes aparece un grupo de países como Suecia, Dinamarca, Austria, Luxemburgo y Países Bajos con una buena actuación en términos de eficiencia seguidos del grupo al que pertenece España junto con Alemania, Bélgica y Francia (entre otros) con una eficiencia próxima a la media. Con las cotas más bajas de eficiencia se sitúan Reino Unido, Estados Unidos, la mayoría de los países del sur de Europa, Hungría y Polonia. En suma, de lo anterior se deriva que los países nórdicos son los más eficientes en términos generales, aunque como contrapartida también son los que registran mayores dimensiones en su sector público.

A conclusiones similares llega Rueda (2005) en el análisis de la eficiencia global de los países de la UE-15 y Estados Unidos mediante la aplicación de la metodología no paramétrica DEA. Una vez más se comprueba el buen comportamiento de los sectores públicos nórdicos en términos de eficiencia y, por el contrario, la baja ineficiencia de los países mediterráneos como Grecia y Portugal. Sin embargo, España, siendo de los más ineficientes registra un índice de eficiencia (0,79) próximo a la media (0,86).

4. Medidas recientes para mejorar la eficiencia pública

La necesidad de conseguir una mayor racionalidad en el funcionamiento de la Administración Pública que reduzca la presión sobre las arcas públicas, así como la evidencia empírica disponible referente a los efectos positivos de las posibles ganancias en la eficiencia pública sobre la productividad y el crecimiento, explican las recientes reformas iniciadas en la mayoría de los países de la UE. Este conjunto de medidas reformadoras se han llevado a cabo tanto en el ámbito de los ingresos como de los gastos públicos.

Por el lado de los ingresos, la elevada carga fiscal sobre las rentas del trabajo (a la que nos hemos referido en el apartado 2 anterior) y las distorsiones que genera sobre el crecimiento y el empleo, exigen la articulación de reformas dirigidas a

potenciar la eficiencia impositiva. A partir de los requerimientos de la teoría de la imposición óptima, los puntos clave de este proceso reformador, según apunta la Comisión Europea (2008), deben descansar sobre las siguientes actuaciones:

- Ampliación de las bases imponibles simultaneadas con una reducción de los tipos impositivos.
- Utilización de distintos instrumentos impositivos que graven las diversas bases impositivas.
- Reajuste óptimo de la carga impositiva ente los distintos grupos de trabajadores²¹.
- Avanzar en la integración entre los sistemas impositivos y los de prestaciones públicas.
- Simplificación de los sistemas fiscales²².
- Trasladar parte de la carga impositiva soportada por las rentas del trabajo hacia otras bases, como es el caso del consumo²³.

En efecto, para reducir la elevada cuña fiscal sobre el trabajo, los sistemas fiscales de los estados miembros de la UE deben apoyarse en bases impositivas alternativas amplias (de manera que sea factible la aplicación al mismo tiempo de tipos impositivos reducidos que minimicen posibles distorsiones) y estables (para asegurar un nivel determinado de recaudación). La propuesta de trasladar parte del gravamen de las rentas del trabajo hacia el consumo²⁴ es la que mayores apoyos está recibiendo en los últimos años, apostándose en líneas generales por un recorte en los impuestos sobre los salarios y las contribuciones a la seguridad social que se

21 Se reclama un tratamiento fiscal más favorable de ciertos grupos de contribuyentes (los trabajadores de menor y mayor edad, los de rentas más bajas, los padres o madres solteros o los segundos perceptores de renta, entre otros), con el fin último de eliminar determinadas distorsiones sobre el mercado laboral.

22 Existe un gran interés por reducir los costes administrativos y de gestión y simplificar las tarifas, lo cual redundará en un menor coste, tanto para el contribuyente como para la Administración, en el cumplimiento de las obligaciones impositivas. Bajo esta línea de actuación, cinco países de reciente incorporación a la UE-27, como son Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Rumania, han instaurado un impuesto lineal sobre la renta.

23 Otras bases impositivas que se han considerado por los especialistas han sido las rentas del capital, las derivadas de actividades contaminantes y las de la propiedad.

24 En sintonía con esta medida, en España el Consejo de Ministros del pasado 12 de junio de 2009, ha aprobado la elevación de los impuestos sobre la gasolina y el tabaco.

financie con una subida del IVA²⁵. Dos ventajas potenciales justifican esta medida; a saber: en primer lugar, se incrementan los incentivos sobre la inversión (ya que las rentas del capital no están sujetas a la imposición indirecta) y, en segundo lugar, la reducción de la progresividad de la imposición sobre el trabajo puede potenciar el empleo e incentivar la formación del capital humano. En este sentido, las simulaciones realizadas por los servicios de la Comisión Europea (2008) en la zona euro, basadas en reducir la imposición sobre la renta del trabajo en un 1 por ciento del PIB y aumentar, al mismo tiempo y en el mismo porcentaje, la imposición sobre el consumo, estiman que el efecto final se traduciría en crecimiento real del PIB aproximadamente del 0,1 por ciento en el primer año y del 0,2 por ciento en el largo plazo. Del mismo modo, el empleo ascendería un 0,14 por ciento el primer año y un 0,25 por ciento en el largo plazo.

Sin embargo, también deben considerarse los inconvenientes que acompañan a esta reforma y que se traducen, entre otros, en los efectos inflacionistas de este cambio impositivo; los límites que afectan tanto a la reducción de los distintos componentes de la imposición sobre el trabajo y a la subida en el tipo del IVA; y, por último, el mayor protagonismo concedido a la imposición indirecta en detrimento de los impuestos progresivos sobre la renta puede entrar en conflicto con el principio de equidad y con la eficacia de las políticas redistributivas. En este sentido, resulta crucial -según recomienda Valle (2009)- que la estructura de la fiscalidad cumpla con los principios de equidad (horizontal y vertical) y de eficiencia.

En el ámbito del gasto, las iniciativas de reforma en los últimos años se han centrado en la siguientes cuatro áreas²⁶:

- **Presupuestación orientada a los resultados:** En la mayoría de los países de la UE-27, tal y como revela el cuadro 2, se ha puesto especial interés en la planificación presupuestaria en el medio plazo, se han adoptado técnicas presupuestarias orientadas a los resultados y se han aumentado los esfuerzos en la realización de auditorías sobre el empleo de los recursos públicos. Los países nórdicos, Dinamarca y Reino Unido son los que tradicionalmente mayor confianza han depositado en estas técnicas. Francia, Rumania e Italia se han incorporado en los últimos años a esta vía de actuación, estyo España todavía en una fase en desarrollo. Otros países de reciente incorporación a la UE han intensificado el uso de indicadores de resultados como es el caso de Chipre, Estonia, Bulgaria y Letonia.

25 Destaca la propuesta francesa, incluida en el *Informe Besson*, de implantar el denominado "IVA social", de modo que una subida en el gravamen del IVA financie una disminución de las contribuciones a la Seguridad Social pagadas por los empresarios.

26 El estudio de este tipo de medidas puede completarse con las implementadas en períodos anteriores y recogidas en trabajos como el de Joumard, Kongsrud, Nam y Price (2004).

Cuadro 2

Medidas para la mejora de la eficiencia del gasto público en la UE-27

PAÍSES	Presupuestación orientada a resultados	Simplificación de la organización	Reforma en la gestión de RRHH	Implantación de las TICs
Alemania		X		X
Austria			X	X
Bélgica			X	X
Bulgaria	X			
Chipre	X			X
Dinamarca	X	X	X	X
Eslovaquia		X		
Eslovenia	X			
Estonia	X		X	X
España	X	X	X	X
Finlandia	X	X	X	X
Francia	X	X		
Grecia				X
Hungría		X	X	
Irlanda			X	
Italia	X	X		X
Letonia	X			X
Lituania			X	X
Luxemburgo	x		X	
Malta				X
Países Bajos	X	X		
Polonia				X
Portugal			X	X
Reino Unido	x		X	
República Checa	X			
Rumania	X			
Suecia	X	X		X

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2007)

- **Cambios institucionales y en la organización:** Se comprueba que se ha tendido hacia una simplificación de la organización de la Administración Pública (mediante una revisión de las funciones y responsabilidades asignadas a las distintas unidades componentes), así como hacia una externalización en la prestación de los servicios (como es el caso de España y Alemania, que han creado sus respectivas agencias con el objetivo, entre otros, de promover la gestión por objetivos). Respecto a la simplificación, destacan entre otras las iniciativas basadas en una reducción del número de administraciones locales (Dinamarca), reorganización (Finlyia) y mayor supervisión (Francia) de las existentes, o simplemente en una centralización de las mismas (Hungría) para maximizar las economías de escala. Otras medidas se han centrado en modificar las relaciones financieras entre los distintos niveles de la Administración (como en Países Bajos, Alemania, Eslovaquia e Italia) o en una reasignación de responsabilidades y cambios en la estructura de prestación de determinados servicios, como es la incorporación de mecanismos de mercado en la prestación del servicio de atención a la tercera edad en Suecia.
- **Gestión de los recursos humanos (RRHH):** Las medidas aplicadas se han concentrado prioritariamente en introducir una mayor flexibilidad en la contratación y en las oportunidades de trabajo, así como potenciar la remuneración en función de los objetivos cubiertos e implantar sistemas de evaluación de resultados. Experiencias en este sentido se han desarrollado en Portugal, Hungría, Finlyia, Dinamarca e Irlanda. En España, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público pretende inyectar una mayor flexibilidad y convertir a la evaluación de resultados en el pilar de la gestión de los RRHH.
- **Reforzar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs):** El uso de las TICs se ha extendido vertiginosamente en el ámbito público, ya que permiten importantes reducciones en los costes administrativos y mejorar la calidad del servicio prestado a empresas y particulares, no sólo porque posibilita una interacción continua con el público vía internet, sino también porque agiliza los procesos internos al disponer las distintas unidades administrativas de un mayor flujo de información en formato electrónico. Entre los países a la cabeza en el uso de la TICs en la Administración Pública se encuentran los nórdicos junto con la mayoría de los bálticos de la UE-27. Destacan también las iniciativas destinadas a potenciar el uso del documento nacional de identidad electrónico en España, así como las desarrolladas en Bélgica y Grecia para extender la comunicación

electrónica a la Administración de la Seguridad Social y a la Tributaria, respectivamente. Reformas similares se han impulsado en Portugal, Malta, Dinamarca, Austria, Italia, Alemania, Polonia y Chipre.

5. Conclusiones

Del análisis realizado en este trabajo se derivan las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, no hay duda de que a lo largo de la última década se ha acentuado el interés de los sectores públicos por la medida de los resultados generados mediante sus actuaciones, en general, y de su producción, en particular. Prueba de este avance es la recientemente creada Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en España, con el objetivo de impulsar el uso racional de los recursos públicos, y el reforzamiento de las competencias de la *Court of Auditors* en Luxemburgo para valorar la eficacia y eficiencia del gasto público. Por otro lado, en Francia se han intensificado las auditorías en la Administración Pública que han derivado en unos procesos más simples y eficientes.
- Otro progreso nada despreciable en la medición de la producción pública –principal escollo en la evaluación de la eficiencia del gasto público– es la prohibición por parte de la Comisión Europea desde 2006 del uso de la tradicional convención contable ($\text{output}=\text{input}$) para medir el producto público. Por ello han proliferado las recomendaciones desde distintos organismos estadísticos internacionales, como la *Office of National Statistics* del Reino Unido, en acentuar los esfuerzos en la elaboración y mejora de indicadores directos de producto que sean capaces, además, de capturar los cambios en la calidad del mismo. Este proceso exige una investigación continua y una colaboración permanente por parte de todos los organismos y administraciones implicados, sin que afecten posibles cambios organizativos o reestructuraciones gubernamentales. En este sentido, el INE, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, los distintos ministerios y otros organismos de las administraciones autonómicas y locales tienen mucho que aportar de la mano de un compromiso formal de colaboración que permita ampliar la cobertura de las actuales estadísticas sobre productos públicos (y eliminar también posibles duplicidades) y tomyo como referencia las experiencias satisfactorias de otros países, como el Reino Unido.

- A través de la evidencia empírica disponible a nivel internacional, se comprueba que existe un margen de mejora de la eficiencia del gasto público en los países miembros de la UE. Tanto los estudios realizados con un enfoque micro como macro, ponen de relieve la menor brecha de ineficiencia que registran los países nórdicos, situándose España en una cota de eficiencia pública cercana a la media de la UE.
- Centrándonos en la experiencia reciente de nuestro país, los resultados que en este trabajo se obtienen para el período 1985-2007 sobre la eficiencia pública global revelan una ligera mejoría respecto a estimaciones anteriores. Reconociendo lo positivo del dato, resulta obligatorio comprobar en próximos análisis la permanencia de esta reducción en la ineficiencia para que pueda catalogarse como el principio de un cambio significativo, y no el fruto de la casualidad ni de actuaciones coyunturales. Si esta tendencia positiva se perpetúa en el medio y largo plazo, podría permitir a España avanzar posiciones en el ranking europeo pasyo del actual grupo de países con una eficiencia cercana a la media al grupo situado a la cabeza. Para llegar a este escenario debe continuarse con el proceso de reforma iniciado en los últimos años y que se ha materializado tanto en cambios organizativos, en la gestión de los recursos humanos como en la intensificación del uso de las TICs en nuestra Administración Pública, dedicyo mayor atención a la presupuestación orientada a los resultados y utilizyo los mecanismos necesarios para hacer compatible, por una lado, la descentralización y, por otro, la no duplicidad de ciertas tareas y gastos.
- En materia impositiva, se han extendido las demyas para trasladar parte de la carga impositiva soportada por las rentas del trabajo hacia otras bases impositivas como es el consumo, fundamentalmente por los efectos positivos que esta medida puede ocasionar sobre el crecimiento económico y el empleo. No obstante, en la arena política este tipo de reformas orquestadas por el principio de eficiencia impositiva no deberán colisionar con otro principio óptimo de la imposición, la equidad, ni con el contenido de las políticas redistributivas.
- En suma, en el ámbito de la UE resulta necesario seguir avanzyo en el proceso de modernización de la Administración Pública, que en un sentido amplio, comprende el conjunto de medidas dirigidas a mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las actuaciones del sector público. Sin embargo, en la actual coyuntura económica deben priorizarse las líneas de actuación, y desde este trabajo se anima a concentrar los

esfuerzos en la parcela de la eficiencia pública, fundamentalmente por los ahorros que ello puede generar sobre las arcas públicas. En efecto, la crisis actual brinda una oportunidad de oro para profundizar en el análisis de las medidas tendentes a una reducción de la ineficiencia pública, lo cual no es sinónimo de recortar la plantilla de funcionarios, sino de reestructuraciones organizativas y reasignaciones de tareas, eliminar duplicidades y extender la remuneración por objetivos o productividades, entre otras medidas. Una vez elaborado un plan de actuación en este sentido, éste se implementaría en una próxima fase de expansión económica, y por tanto con menores presiones sobre el gasto público, de modo que sería más factible que un porcentaje (establecido, por ejemplo, en función de la tasa de crecimiento del PIB) de los ahorros conseguidos con este uso más racional de los recursos, se destinara a la constitución de un fondo que se emplearía en futuras etapas de recesión económica para compensar, junto con otros instrumentos financieros públicos, parte de las demyas sociales.

Referencias bibliográficas

- AFONSO, A.; EBERT, W.; THÖNE, M. y SCHUKNECHT, L. (2005): Quality of public finances y growth, European Central Bank, Working Paper n° 438.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005): "Public Sector Efficiency: An International Comparison", Public Choice, Vol. 123, n° 3-4, págs. 321-347.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2006): Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States y Emerging Markets, European Central Bank, Working Paper n° 581.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2008): Income distribution determinants y public spending efficiency, European Central Bank, Working Paper n° 861.
- AFONSO, A. y ST. AUBYN, M. (2006a): "Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with nondiscretionary inputs", Economic Modelling, vol. 23, n° 3, págs. 476-491.
- AFONSO, A. y ST. AUBYN, M. (2006b): Relative efficiency of health provision: A DEA approach with non-discretionary inputs, Department of Economics at the School of Economics y Management (ISEG), Technical University of Lisbon, Working Papers; n° 33.
- ASHAYE, T. (2001): "Recent developments in the measurement of general government output", Economic Trends, n° 576, págs. 41-44.
- BAXTER, M. (2000): "Developments in the measurement of general government output", Economic Trends, n° 562, págs. 3-5.
- BOVENBERG, A. L. (2006): "Tax policy y labor market performance", en Agell, J. y Birch Sorensen, P. (eds.) Tax policy y labor market performance, The MIT Press, Cambridge.
- CINCERA, M.; CZARNITZKI, D. y THORWARTH, S. (2009): Efficiency in public spending in support of R&D activities: An international comparison, European Economy, Economic Papers n° 376.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): Initiatives to improve the efficiency y effectiveness of public spending: Modernising public administration, Issues Note.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): Public Finances in EMU – 2008, European Economy X/2008. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): Taxation trends in the European Union, Bruselas.
- DOMÍNGUEZ, J. M. (2004): "La producción de servicios públicos: concepto, cuantificación y aproximación al caso español", en Rueda (2004) Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación, Fundación de las Cajas de Ahorros.
- DOMÍNGUEZ, J. M. y RUEDA, N. (2005): "Los indicadores de producción pública", Economistas, n° 105, págs. 77-85.
- EUGÈNE, B. (2007): The efficiency of the Belgian general government in an international perspective, trabajo presentado ECB Public Finance Workshop, Frankfurt 6 de diciembre de 2007.

- HÄKKINEN, U. y JOURMARD, I. (2007): Cross-country analysis of efficiency in OECD health care sectors: Options for research, OECD Economics Department Working Paper, n° 554.
- HERRERA, S. Y PANG, G. (2005): Efficiency of public expenditure in developing countries: An efficiency frontier approach, World Bank Policy Research, Working Paper n° 3645.
- JOURMARD, I.; KONGSRUD, P.; NAM, Y.-S. y PRICE, R. (2004): Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper, n° 380.
- MYL, U.; DIERX, A. y ILKOVITZ, F. (2008): The effectiveness y efficiency of public spending, European Economy, Economic Papers, n° 301.
- NICKELL, S. (2006): "Work y taxes" en Agell, J. y Birch Sorensen, P. (eds.) Tax policy y labor market performance, The MIT Press, Cambridge.
- NAVARRO, R.; RUEDA, N. y VALLE, V. (2007): "Presupuesto y coyuntura", Papeles de Economía Española, págs. 162-176.
- OCDE (2003): "Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending", en Economic Outlook, vol. 2, n° 74, págs. 161-175.
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS (2005): Atkinson Review: Final Report. Measurement of Government Output y Productivity for the National Accounts, Palgrave, Macmillan.
- RUEDA, N. (coord.) (2004): Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- RUEDA, N. (2005): Análisis económico de la eficiencia pública, Instituto de Estudios Económicos. Madrid
- SCHNEIDER, F. y ENSTE, D.H. (2000): "Shadow economies: size, causes y consequences", Journal of Economic Literature, vol. 38, n° 1, págs. 77-114.
- SUTHERLY, D.; PRICE, R.; JOURMARD, I. Y NICQ, C. (2007): Performance indicators for public spending efficiency in primary y secondary education, OECD Economics Department Working Paper, n° 546.
- SOCIAL Y CULTURAL PLANNING OFFICE (2004): Public Sector Performance. An International Comparison of Education, Health Care, Law y Order y Public Administration, The Hague.
- TANZI, V. Y SCHUKNECHT, L. (2000): Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective, Cambridge University Press, Cambridge.
- THRALL, R. M. (1999): "What is the economic measuring of the FDH?", Journal of Productivity Analysis, vol. 11, n° 3, págs. 243-250.
- VALLE, V. (1989): "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española", Papeles de Economía Española, n° 41, págs. 146-158.
- VALLE, V. (1992): "La eficacia del gasto público en España", Papeles de Economía Española, n° 52/53, págs. 197-198.
- VALLE, V. (2009): "Opciones fiscales para la crisis", Cuadernos de Información Económica, n° 210, págs. 1-8.

VERHOEVEN, M.; GUNNARSSON, V. y CARCILLO, S. (2007): Education y health in G7 countries: Achieving better outcomes with less spending, IMF Working Paper n° 07/263.

WORLD BANK Y PRICEWATERHOUSECOOPERS (2008): Paying Taxes 2008. The global picture.

SECTOR PÚBLICO Y REDISTRIBUCIÓN

Rosa Martínez López*
Universidad Rey Juan Carlos

● RESUMEN

En este artículo se ofrece una visión general del papel redistributivo del sector público en España y otros países desarrollados en el ámbito específico de los impuestos y prestaciones sociales que afectan directamente a la renta monetaria de los hogares. Tras una introducción, se plantean, de forma muy sintética, algunas de las cuestiones teóricas y metodológicas que suscita el análisis de los efectos redistributivos de impuestos y prestaciones, discutiendo en particular aquellos más significativos para la comparación internacional. A continuación, se exponen los resultados básicos obtenidos de la explotación de los datos sobre renta familiar contenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2007, y se comparan los indicadores obtenidos con los derivados para otros países de nuestro entorno.

Palabras clave:

impuestos, prestaciones sociales, progresividad, desigualdad, redistribución.

Códigos JEL

D31, D63, H53, H55

* La investigación que sustenta este artículo se ha beneficiado de la financiación recibida en el marco del proyecto de investigación SEJ2007-67911C03-03/ECON.

1. Introducción

Uno de los rasgos característicos de los países desarrollados, y muy en especial de los que forman parte de la Europa occidental, es la importancia económica que han alcanzado las políticas públicas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Para el conjunto de los países de la OCDE, los ingresos impositivos representan, en promedio, un 36 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB), y el gasto de las distintas administraciones sobrepasa el 40 por ciento del PIB. Ambos indicadores, además, se mantienen relativamente estables en el período reciente, aunque su ritmo de crecimiento haya disminuido respecto a las décadas anteriores¹. El estudio del grado en que estos amplios programas de ingresos y gastos públicos modifican la distribución de la renta constituye uno de los temas de investigación clásicos dentro de la economía pública, que goza de permanente actualidad. En España, como en los restantes países de nuestro entorno, las pensiones y demás prestaciones sociales juegan actualmente un papel fundamental en la determinación del nivel de vida de grandes grupos sociales, así como en la protección de los hogares frente a los efectos más adversos de la crisis económica. De manera similar, aunque quizás menos visible, los sistemas de sanidad, educación y otros gastos sociales reconfiguran de forma significativa el conjunto de oportunidades de las familias en ámbitos fundamentales para la igualdad real.

En términos históricos, el protagonismo ganado por los programas públicos durante las pasadas décadas puede interpretarse como un proceso de *desmercantilización* de esferas clave del bienestar social, que son sustraídas al juego del libre mercado para insertarse en la lógica política de una nación de ciudadanos. La asignación de recursos por parte de los mercados queda, así, modulada por la atribución de derechos y obligaciones que modifican el comportamiento y los niveles de renta y consumo de los hogares. Todo ello forma parte de la “estrategia de la redistribución”² que define y caracteriza el funcionamiento de los Estados de Bienestar configurados a mediados del siglo XX como una vía intermedia entre capitalismo y socialismo. Dentro de esta lógica común global, el tamaño, diseño y efecto igualador de los programas de protección social difieren significativamente en unos y otros países, como la amplia y rica literatura comparativa sobre política social se ha ocupado de resaltar.

1 Owens (2007).

2 Por utilizar la expresión que da título al primer capítulo del famoso ensayo del noruego Stein Ringen sobre la posibilidad de la política, Ringen (1987).

Desde una perspectiva actual, a punto ya de finalizar la primera década del siglo XXI, cabe destacar la vigencia de muchos de los debates clásicos sobre el papel del sector público en la distribución de la renta, que coexisten con nuevos temas de discusión ligados al cambiante contexto político y social³. Si bien los augurios más sombríos sobre la crisis y desmantelamiento del Estado del Bienestar están lejos de haberse cumplido, la vieja cuestión de *quién* consigue *qué*, y a qué precio, y cómo deberían rediseñarse los mecanismos de protección social en los países con sistemas impositivos y de gasto social maduros, sigue ocupando un lugar central en las controversias académicas y políticas.

En este artículo se ofrece una visión general del papel redistributivo del sector público en los países desarrollados en el ámbito específico de los impuestos y prestaciones sociales que afectan directamente a los niveles de ingresos monetarios de los hogares. La razón principal de esta acotación obedece al deseo de centrar el análisis en los componentes monetarios del gasto público en principio más fácilmente imputables, dejando al margen las cuestiones más complejas que plantea la asignación de los gastos en especie como la sanidad, la educación, la justicia o los servicios sociales, para los cuales, además, existen menos bases de datos comparables a nivel internacional. Así pues, se discute fundamentalmente el modo en que las prestaciones que reciben los hogares (en forma de pensiones, subsidios de desempleo, etc), y su financiación a través de los impuestos sobre la renta y cotizaciones que pagan esos mismos hogares, modifica la distribución de la renta en España y otros países desarrollados.

La estructura del artículo es la siguiente. En el apartado que sigue a esta introducción se plantean, de forma muy sintética, algunas de las cuestiones teóricas y metodológicas que suscita el análisis de los efectos redistributivos de los programas de impuestos y prestaciones a las familias, discutiendo con mayor profundidad los aspectos que tienen una especial relevancia para la comparación internacional. En el apartado tercero se exponen los resultados básicos obtenidos de la explotación de los datos sobre renta familiar contenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el INE, utilizando datos de la cuarta ola (realizada en 2007), la última disponible en el momento de finalizar este artículo. Asimismo, se incluyen algunos indicadores básicos de otros países desarrollados, que permitan comparar la situación española con la de otros sistemas de protección social. Por último, se incluye un breve apartado de conclusiones.

3 Un resumen actual de algunas de estas nuevas cuestiones puede encontrarse en Mulas (2009).

2. Cuestiones básicas en el análisis de la redistribución

El efecto redistributivo de un determinado impuesto o transferencia se mide convencionalmente a través de la diferencia entre la desigualdad de la renta “antes” y “después” de dicho impuesto o transferencia, y puede cuantificarse tanto en términos absolutos (reducción absoluta del índice de desigualdad) como, más frecuentemente, en forma de índice relativo (porcentaje de reducción de la desigualdad inicial asociada al impuesto o prestación que se analiza). Por extensión, el efecto redistributivo neto del conjunto de impuestos y prestaciones que recaen sobre los hogares se obtendría como la diferencia entre la desigualdad de la renta sin contabilizar dichos impuestos y prestaciones y la desigualdad finalmente observada, en términos de renta disponible.

Este enfoque “aritmético” de la redistribución es el más aplicado en los estudios empíricos que tratan de evaluar el efecto redistributivo global de los programas públicos, tanto a nivel nacional como de comparación internacional. Y como argumenta Whiteford (2008), hay mucho que decir a favor de un método que es a la vez sencillo, flexible e inmediatamente aplicable si se dispone de los datos adecuados. Sin embargo, y a pesar de su amplia utilización, tiene algunas limitaciones importantes que conviene no olvidar a la hora de interpretar sus resultados. A continuación se repasan muy brevemente las más relevantes, desarrollando de forma algo más extensa dos aspectos que pueden causar problemas cuando se comparan distintos sistemas de protección social, como son las diferentes combinaciones de instrumentos fiscales, por un lado, y la relación entre redistribución vertical y a lo largo del ciclo vital, por otro.

Distribución de la renta e incidencia fiscal: En el planteamiento clásico de Musgrave, el estudio de los efectos redistributivos es inseparable del análisis de la incidencia de impuestos y gastos, que exige resolver la cuestión del verdadero reparto de los beneficios y costes de las políticas públicas. Existe en economía pública una amplia y rica literatura académica sobre esta cuestión, desarrollada a lo largo de varias décadas. Aunque, como se mencionó en la introducción, las transferencias monetarias a las familias y los impuestos sobre la renta personal constituyen los programas públicos de imputación más sencilla, el análisis no está del todo exento de dificultades. Un ejemplo significativo son las cotizaciones sociales empresariales, cuya distribución *nominal* entre empleadores y trabajadores varía de un país a otro. Si dichas cotizaciones se trasladan en todo o en parte a los salarios de los trabajadores, como muchos estudios siguieren, la comparación entre países podría verse sesgada si se incluyen sólo las cuotas pagadas directamente por los empleados.

Redistribución y eficiencia: Si existe algún tipo de compromiso o *trade-off* entre eficiencia y redistribución, la distribución de la renta “antes” de impuestos

y transferencias, obtenida *ex-post*, no constituye la base adecuada para analizar los efectos distributivos de la intervención pública. Okun expuso esta idea ya en 1975 en su brillante ensayo sobre la eficiencia y la igualdad a través de la conocida metáfora de “cubo que gotea”. La inquietante consecuencia para el análisis de los efectos redistributivos es que la renta “sin” impuestos y transferencias observada “después” de la actuación del sector público no constituye un punto de partida válido para evaluar el verdadero impacto de los programas de impuestos y gastos. Décadas de investigación no han conseguido, sin embargo, llegar a un consenso claro sobre la naturaleza y medida de los “costes” en términos de eficiencia de las políticas de redistribución⁴ ni proporcionar una metodología generalmente aceptada para resolver el problema del carácter “contrafactual” de la distribución de la renta “antes”, de modo que estimar sus verdaderos valores siendo un ejercicio enormemente complejo⁵.

Por otra parte, conviene no perder de vista que algunos programas públicos tienen objetivos redistributivos, pero *todas* las actuaciones gubernamentales tienen efectos, directos o indirectos, sobre la distribución. Pese al prometedor desarrollo de los modelos de microsimulación durante las últimas décadas, sigue siendo difícil analizar todas las interacciones relevantes, y no es probable que esta situación cambie durante los próximos años. Ello no invalida los estudios empíricos sobre la relación entre políticas públicas y distribución de la renta, pero sí obliga a ser cautos sobre el alcance de sus conclusiones.

Equidad vertical y horizontal: El análisis clásico de la redistribución somete a examen el modo en que impuestos y gastos públicos modifican la distribución de la renta, utilizando para ello medidas de la desigualdad de los ingresos que aparecen vinculadas al grado de equidad vertical. Sin embargo, el nivel de equidad horizontal de los instrumentos fiscales constituye una cuestión que preocupa a los ciudadanos de los países desarrollados. En general, el estudio convencional de los efectos redistributivos no ha sido capaz de conciliar de manera adecuada estos dos enfoques. Resulta interesante, en este sentido, la falta de integración entre las escalas de equivalencia utilizadas en el análisis descriptivo de la distribución (que incorporan inevitablemente un criterio implícito para definir a los “iguales” en términos de posición económica) y muchas medidas explícitas de equidad horizontal aplicadas en la evaluación de la política fiscal.

- 4 Por otra parte, muchos estudios han puesto de manifiesto que existen también “beneficios”, en términos de eficiencia económica, ligados a la redistribución (p.e. a través de la mejora del capital humano asociada a los gastos en salud o educación). Véase el análisis y la revisión de estudios previos contenidos en Arjona, Ladaique y Pearson (2001).
- 5 Y de dudosa utilidad, seguramente, ya que la situación “sin” sector público no constituye un escenario socialmente relevante para un análisis de las posibles reformas de las políticas fiscales. Otra cosa es el estudio de los efectos sobre los incentivos y el comportamiento de los agentes privados de modificaciones parciales de los programas de impuestos y gastos, realizado en ocasiones a través de modelos de microsimulación.

Diferentes instrumentos: Una dificultad añadida del análisis de los efectos redistributivos es la diversidad de instrumentos que los gobiernos pueden aplicar para conseguir sus objetivos, y el diferente momento en el que dichos instrumentos actúan sobre la distribución de la renta. El enfoque convencional investiga el impacto distributivo del total de ingresos y gastos públicos que conforman el presupuesto, o de determinados programas del mismo, ignorando como regla general los efectos de las políticas de regulación. Sin embargo, el marco normativo puede afectar, y de forma bien diferente en unos y otros países, a las rentas de origen privado que habitualmente se toman como representativas de la situación “previa” a la intervención pública.

Aun centrándose en los programas de gastos e ingresos públicos, existen múltiples formas de combinar instrumentos para conseguir los objetivos de redistribución. Como se verá más adelante, los países difieren en el peso de impuestos y transferencias como vías para redistribuir renta entre los hogares. También lo hacen en la estructura de las políticas de ingresos y gastos, en función tanto de la orientación general del modelo de Estado del Bienestar como del signo de las reformas recientes. Por el lado de los ingresos, cabe destacar las disparidades existentes en el peso relativo de impuestos directos e indirectos, en la contribución de los impuestos personales frente a societarios, en la utilización más o menos extensa de los “gastos fiscales” como alternativas al gasto directo, o en la importancia relativa de las cotizaciones como instrumento de financiación, según el carácter más o menos *bismarckiano* del sistema de seguridad social. Por el lado del gasto, no son menos llamativas las diferencias en aspectos como el peso de las prestaciones contributivas dentro del sistema de protección social, la extensión y papel de los programas asistenciales, o el carácter más o menos universal de servicios como la educación o la sanidad pública. Además, tanto en el caso de los impuestos como de las políticas de gasto, los países han optado en grados diversos por reformas encaminadas a incrementar el papel del sector privado en la financiación o la producción de bienes sociales⁶. Todas estas diferencias hacen más complejo el análisis de la redistribución y dificultan de forma evidente la comparación de los efectos de impuestos y prestaciones sobre la desigualdad de la renta familiar en países con estructuras fiscales heterogéneas.

Redistribución y ciclo vital: Un escollo clásico cuando se compara la eficacia redistributiva de las políticas adoptadas por diferentes países es la coexistencia, en los actuales sistemas de protección social, de mecanismos de redistribución vertical, articulados en ocasiones a través de sistemas de garantía de unos ingresos mínimos, con mecanismos de redistribución de la renta a lo largo del ciclo vital, vinculados al

6 Gilbert (2005) ofrece una buena revisión de las reformas introducidas en los países de la OCDE para potenciar la responsabilidad privada en los sistemas de protección social.

objetivo de aseguramiento característico del Estado de Bienestar⁷. Esta coexistencia provoca un inevitable conflicto entre lo que podríamos denominar “justicia actuarial” a nivel individual y los criterios de adecuación o justicia social, con equilibrios variables según los países⁸.

Dada la centralidad del sistema de pensiones, las diferencias en el diseño del mismo afectan de forma importante a las comparaciones sobre el nivel de redistribución obtenido. Según se argumenta en un reciente informe de la OCDE, la redistribución a lo largo del ciclo vital no reduciría la desigualdad entre individuos, al constituir simplemente un modo de suavizar temporalmente el consumo, aunque sí disminuiría la desigualdad observada en cada momento del tiempo⁹. Una implicación es la necesidad de diferenciar de algún modo los dos componentes (redistribución temporal y vertical) al hacer comparaciones entre sistemas que conceden diferente peso a los dos objetivos. Por otra parte, diversos autores han hecho notar que, en países con sistemas públicos de pensiones altamente desarrollados, los individuos no harán grandes provisiones de fondos para la edad de jubilación (más allá del “ahorro forzoso” que suponen las cotizaciones sociales), por lo que la renta “antes” de prestaciones de los pensionistas será nula o muy baja, y la desigualdad y la pobreza previas a la intervención pública resultarán artificialmente altas¹⁰. Como consecuencia, el enfoque convencional, basado en la comparación “antes” y “después”, tenderá a exagerar los efectos redistributivos del sistema de protección social.

A nivel internacional existen algunos estudios que tratan de separar los componentes “actuarial” y “redistributivo” de las pensiones, o incluso de calcular qué parte de las prestaciones recibidas por las personas en un momento dado “procede” de impuestos pagados por esas mismas personas en momentos anteriores¹¹. Algunos de estos trabajos encuentran que una proporción muy elevada de los impuestos recaudados financian de hecho prestaciones que redistribuyen renta a lo largo del ciclo vital¹², y no entre hogares, lo que justificaría, bajo su punto de vista, la sustitución de una parte de las cotizaciones sociales por cuentas obligatorias de ahorro individual.

7 Como destaca Whiteford (2008), estas dos funciones de los sistemas de protección social, que podrían caracterizarse como función “hucha” versus función “Robin-Hood”, tienen distinta relevancia en unos y otros países, según la orientación general (*bismarckiana* o de tipo *Beveridge*) del Estado de Bienestar. Véase Whiteford (2008), pág. 100.

8 Gustman et al. (2001)

9 Whiteford (2008), pág. 101.

10 En Bradley et al. (2003) se utiliza este argumento para excluir a los hogares encabezados por personas mayores del análisis comparativo sobre los determinantes políticos de la redistribución.

11 Véanse por ejemplo los trabajos de Falkingham y Harding (1996), Van de Ven (2005), Stahlberg (2007) o Berg, Hansen y Sorensen (2008).

12 Unas tres cuartas partes en un país como Dinamarca, según el reciente análisis de Berg, Hansen y Sorensen (2008).

Ello reforzaría la tendencia, visible en muchos países, a incrementar la vinculación legal entre aportación y pensión, replicando más fielmente el funcionamiento de los esquemas privados¹³.

Los razonamientos anteriores plantean una cuestión crucial, para la que, sin embargo, no existe una solución evidente. Dejando a un lado las propias dificultades de cálculo que plantea el análisis a lo largo del ciclo vital¹⁴, en un sistema de reparto no deja de ser ficticio el modo en que la pensión supone una “recuperación” de las aportaciones previas, debido a la ausencia de capitalización de las cotizaciones y las importantes diferencias, en cuanto a objetivos y funcionamiento, entre el sistema público y los planes de pensiones privados. Por otra parte, y dado que, en última instancia, todas las prestaciones recibidas han sido pagadas con “impuestos”, y que para toda persona es posible, al menos en teoría, calcular la balanza fiscal neta desde la doble perspectiva del momento actual (prestaciones recibidas hoy menos impuestos pagados hoy) o del ciclo vital (total de prestaciones recibidas menos total de impuestos pagados a lo largo de la vida), no acaba de quedar claro por qué razón sólo las pensiones, o una parte de ellas, deberían ser objeto de un tratamiento diferenciado.

Estas dificultades no restan fuerza al argumento del escaso realismo de la distribución de la renta “sin” impuestos y prestaciones en sistemas de seguridad social donde los trabajadores confían en obtener, a través de las cotizaciones, el derecho a una prestación vitalicia, y los jubilados hacen descansar en las pensiones el grueso de su renta disponible. Pero quizás la forma idónea de soslayar el problema sea evaluar de forma separada los efectos redistributivos de impuestos y prestaciones en la población activa y la retirada, o bien realizar estudios específicos que analicen los diversos tipos de redistribución asociados al diseño del sistema de pensiones¹⁵. Más adelante se retoma brevemente esta cuestión.

13 Gilbert (2005), pág. 9.

14 Que no son en absoluto triviales. De hecho, la mayoría de los estudios de estas características se basan en modelos que simulan los efectos del sistema fiscal *actual* (o de algunas posibles reformas del mismo) sobre un ciclo vital hipotético. Las conclusiones tienen una validez analítica indudable, pero los efectos medidos no reflejan, como es obvio, el impacto histórico de las diversas configuraciones del sistema sobre personas pertenecientes a distintas generaciones.

15 En España contamos con buenos estudios desde la perspectiva de la incidencia del sistema de pensiones a lo largo del ciclo vital. Véanse por ejemplo Monasterio (1984), Monasterio y Suárez-Pandiello (1992), o Bandrés y Cuenca (1990). Una forma diferente de incorporar consideraciones del ciclo vital al análisis del efecto redistributivo de las pensiones puede verse en Gimeno (2001).

3. Impuestos, prestaciones sociales y redistribución: un análisis basado en los datos de la ECV

En España, el estudio del efecto redistributivo de los impuestos y transferencias sobre la renta de los hogares se ha visto lastrado por la inexistencia de fuentes de datos que registraran adecuadamente, a nivel micro, los ingresos obtenidos por las familias, en términos netos y brutos (antes de cotizaciones sociales y retenciones)¹⁶. Tanto la Encuesta de Presupuestos Familiares como, en los años noventa, el Panel de Hogares de la Unión Europea, recogían los ingresos netos (salarios, rentas del capital, pensiones, etc) y la renta disponible global, pero no investigaban de forma sistemática los impuestos directos y cotizaciones satisfechos por el hogar, de modo que la renta “bruta” del hogar sólo podía obtenerse previa imputación de dichos componentes por parte de los investigadores. Esta carencia ha tenido como resultado, frecuentemente, la exclusión de España de los estudios internacionales comparativos publicados en los últimos años¹⁷.

Afortunadamente, las últimas olas de la Encuesta de Condiciones de Vida incluyen una información mucho más completa, que incorpora datos sobre los ingresos brutos de distintas fuentes y los pagos en concepto de impuesto sobre la renta, impuesto sobre el patrimonio y cotizaciones sociales (tanto las satisfechas directamente por los trabajadores como la cuota empresarial). Para ello, se ha aplicado un modelo de imputación bruto-neto cuya calidad se ajusta a los estándares exigidos por la Unión Europea.

En este apartado se utiliza la información incluida en la cuarta ola de la Encuesta de Condiciones de Vida, realizada en el año 2007, para obtener una imagen global actualizada del modo en que impuestos y prestaciones sociales afectan en España a la renta final disponible de los hogares. Para contextualizar estos resultados, los indicadores obtenidos se comparan con los publicados dentro del informe realizado para la OCDE en 2008¹⁸, así como con los que se derivan de la base de datos sobre redistribución fiscal de LIS (LIS *Fiscal Redistribution Dataset*)¹⁹.

16 A pesar de ello, se realizaron ya en los años ochenta excelentes estudios de ámbito nacional, como Medel, Molina y Sánchez (1988) o Bandrés (1990).

17 En otros casos los datos de España se han incluido con la advertencia, a pie de cuadro, de su falta de comparabilidad. Véanse por ejemplo Jesuit y Mahler (2004, 2006) y Whiteford (2008).

18 Véase OCDE (2008). El informe contiene capítulos monográficos sobre desigualdad, pobreza, dinámica de rentas, privación material y redistribución de la renta, entre otros temas, elaborados a partir de un cuestionario específico sobre distribución de la renta cumplimentado con criterios homogéneos por los institutos de estadística de los países de la OCDE.

19 LIS es una base de datos internacional que reúne información sobre las rentas de los hogares de un amplio conjunto de países. La parte dedicada a redistribución fiscal (que no incluye datos sobre España)

El cuadro I contiene un esquema analítico que refleja la estructura de la renta monetaria disponible de los hogares, identificando los agregados relevantes para el análisis estándar de la redistribución. Las dos columnas de la derecha muestran la correspondencia con los agregados definidos en la base de datos sobre redistribución de LIS y en el informe de la OCDE.

El primer agregado obtenido es la *renta factorial*, que se compone de los sueldos y salarios monetarios, los ingresos del trabajo autónomo y las rentas del capital y la propiedad que reciben las familias, valoradas por su importe bruto. A la renta factorial se añadirían, tanto en el enfoque aplicado en el estudio de la OCDE como en LIS, las pensiones ocupacionales y otras de origen privado cuyo diseño responde a la finalidad de suplementar las pensiones públicas (el llamado *segundo pilar* de los sistemas de protección social) para formar la *renta de mercado*. Esta magnitud es la que se toma como base en el informe de la OCDE para analizar los efectos distributivos de impuestos y transferencias. Ello, sin embargo, supone tratar de forma indiferenciada las prestaciones sociales y las transferencias de origen privado, ignorando la diferente naturaleza de estos dos tipos de redistribución. Los datos de la LIS-FRD eligen como punto de partida, en cambio, la *renta bruta de origen privado*, resultante de adicionar a la renta de mercado las transferencias privadas que perciben algunos hogares (pensiones de alimentos en caso de divorcio, ayudas de entidades de caridad, etc) y otras rentas no clasificables.

Este agregado básico, que recogería los ingresos brutos de distintas fuentes que reciben los hogares, antes de pagar impuestos y cobrar prestaciones sociales, puede construirse con los datos contenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida. Para ello, es preciso excluir los componentes de salario en especie que, como el coche de empresa, son incluidos por el INE en la variable que mide la renta del hogar. Además, habría que añadir la renta procedente de planes de pensiones privados (que no forma parte, en cambio, de la definición de renta aplicada por el INE). Aunque la información que para esta variable proporciona la encuesta es escasa²⁰ y su consideración como renta del período de rescate puede ser objeto de debate, hemos optado por incluirla para facilitar la comparación con los resultados del resto de países.

permite calcular el efecto global de los impuestos y prestaciones sociales sobre la desigualdad, analizar el impacto de las diversas prestaciones tomadas por separado o para grupos específicos de población, así como evaluar las tendencias en algunos países a lo largo de las tres últimas décadas.

20 No se dan datos sobre el tipo de plan de pensiones que se recupera, sobre la forma de recuperación (capital o renta) ni sobre la parte que corresponde a devolución de aportaciones previas.

Cuadro 1

Anatomía de la renta familiar: construcción de agregados para el análisis de redistribución y comparabilidad internacional

ECV	LIS	OCDE
(+) Rentas del trabajo asalariado ⁽¹⁾	Sueldos y salarios monetarios (V1)	Sueldos y salarios
(+) Rentas trabajo por cuenta propia	Rentas del autoempleo SELFI (V4+V5)	Rentas del autoempleo
(+) Rentas del capital y la propiedad	Rentas de la propiedad (V8)	Rentas de la propiedad
(1) Renta factorial	Renta factorial (FI)	Renta factorial
(+) Pensiones de origen privado	Pensiones ocupacionales y otras (V32+V33)	Pensiones ocupacionales y privadas
(2) Renta de mercado	Renta de mercado (MI)	Renta de mercado
(+) Transferencias privadas recibidas y otras rentas monetarias	Pensiones de alimentos (V34) Otras transferencias privadas (V35) Otras rentas (V36)	Transferencias privadas Otras rentas
(3) Renta bruta de origen privado	Renta del sector privado	--
(+) Prestaciones sociales -Pensiones de jubilación -Pensiones de supervivencia -Prestaciones de invalidez -Prestaciones de enfermedad -Prestaciones por desempleo -Prestaciones familiares -Ayudas de vivienda -Becas y ayudas de estudio -Asistencia social	Prestaciones sociales (V16-V26)	Prestaciones monetarias de la seguridad social
(5) Renta bruta total	Renta bruta (GI)	Renta bruta
(-) Impuestos directos y cotizaciones sociales hogares ⁽²⁾	Cotizaciones sociales obligatorias (V7+V13) Impuesto sobre la renta (V11)	Impuestos sobre la renta (y contribuciones sociales de los trabajadores)
(6) Renta disponible	Renta disponible (DPI)	Renta disponible
(-) Aportaciones a planes de pensiones y transferencias privadas a otros hogares	-	-
(7) Renta disponible neta	-	-

Notas: (1) Salarios monetarios brutos, sin descontar cotizaciones ni retenciones. No incluye las cotizaciones pagadas por los empleadores.
(2) Incluye el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y las Cotizaciones Sociales satisfechas por los trabajadores. No incluye los pagos por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la redistribución pública exige calcular otros dos agregados fundamentales. En primer lugar, la *renta bruta* familiar total, resultante de incrementar la renta bruta de origen privado con las prestaciones sociales monetarias que recibe el hogar (pensiones de jubilación, viudedad o discapacidad, prestaciones por desempleo, bajas por enfermedad, becas, etc). El efecto redistributivo de las prestaciones se computaría, entonces, como diferencia entre la desigualdad de la renta bruta de origen privado y la desigualdad de la renta bruta total²¹. En segundo lugar, la *renta monetaria disponible*, que se obtendría restando de la renta bruta las cantidades de impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales obligatorias satisfechas por los hogares. Esta variable representaría la renta “después” de impuestos y transferencias, magnitud final para el cálculo tanto del efecto redistributivo global (diferencia entre la desigualdad de la renta bruta de origen privado y la renta disponible) como del atribuible a los impuestos (diferencia entre la desigualdad de la renta bruta total y la renta disponible).

En el esquema del cuadro 1 hemos creído oportuno definir, además, la *renta monetaria disponible neta*, que recogería el resultado de minorar la renta disponible en las cantidades aportadas a planes de pensiones privados y las transferencias privadas a otros hogares. Ambas partidas han sido relevantes en España en el período reciente: el estímulo fiscal al ahorro en forma de planes de pensiones ha tenido como resultado un claro incremento del volumen de aportaciones realizadas. Por otra parte, ha crecido también intensamente la proporción de hogares de origen extranjero, muchos de los cuales envían remesas a sus países de origen²².

a) La estructura de la renta familiar

El cuadro 2 muestra los agregados anteriores calculados a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2007, con cifras correspondientes a la renta obtenida por los hogares durante el año anterior a la entrevista. La renta bruta media de origen privado, sin ajustar por el tamaño del hogar, se sitúa en unos 23.200 euros al año, mientras que la renta bruta total, contabilizando las pensiones y demás prestaciones sociales, se elevaría a 29.107 euros. Como por término medio, según los datos de la ECV, las familias pagan 4.280 euros al año en IRPF y cotizaciones sociales,

- 21 Como Jesuit y Mahler (2004) hacen notar, el hecho de que la tributación de las prestaciones sociales varíe de un país a otro reduce la comparabilidad de los índices de redistribución resultantes. Una posible solución sería considerar en todos los países únicamente las prestaciones *netas* de impuestos, lo que evitaría sobreestimar el efecto redistributivo de las prestaciones en los países que las someten a gravamen, en comparación con los que no lo hacen. Sin embargo, esta información no está disponible para todos los países mediante los datos recopilados en LIS.
- 22 Más del 40 por ciento de los adultos de origen extranjero lo hacen, según los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada por el INE en el año 2007.

su renta disponible se reduce hasta algo menos de 25.000 euros. Si tenemos en cuenta las cantidades aportadas a planes de pensiones o remesadas a otros hogares, el ingreso disponible neto se rebajaría hasta los 24.257 euros por hogar.

Cuadro 2

De la renta factorial a la renta disponible: valores medios de los distintos agregados de renta total familiar

	Total	Edad sustentador	
		< 65 años	>65 años
Sueldos y salarios	19.898	25.641	1.787
Rentas del autoempleo	2.380	3.009	396
Rentas del capital y la propiedad	691	612	942
(1) Renta factorial	22.969	29.262	3.125
(+) Renta de planes de pensiones privados	81	60	148
(2) Renta de mercado	23.050	29.322	3.273
(+) Transferencias privadas recibidas y otras rentas monetarias	151	169	92
(3) Renta bruta de origen privado	23.201	29.491	3.365
(+) Pensiones jubilación	5.906	1.966	12.483
(+) Otras prestaciones sociales	1.408	1.728	396
(5) Renta bruta total	29.107	33.186	16.244
(-) Impuestos directos y cotizaciones sociales hogares	4.280	5.260	1.187
(6) Renta monetaria disponible	24.827	27.925	15.057
(-) Transferencias privadas a otros hogares y aportaciones a planes de pensiones privados	570	698	170
(7) Renta monetaria disponible neta	24.257	27.228	14.888

Nota: No se han tenido en cuenta las observaciones cuya renta disponible es nula o negativa.

Fuente: ECV-2007 y elaboración propia.

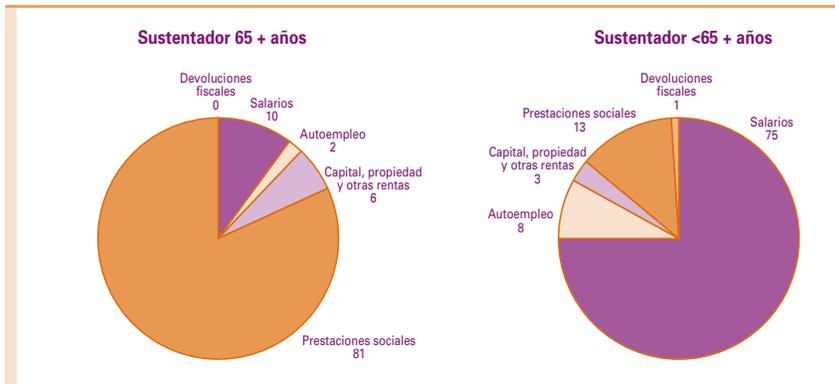
La parte derecha del cuadro evidencia la intensa influencia ejercida por el ciclo vital en la estructura de la renta familiar. La renta bruta de origen privado roza los 29.500 euros, por término medio, en los hogares sustentados por una persona en edad laboral, con los sueldos y salarios como principal fuente de ingresos, pero no llega a los 3.500 euros en las familias cuyo sustentador tiene 65 o más años. Después de impuestos y transferencias, en cambio, los hogares en edad laboral tiene una

renta disponible de 27.925 euros, y los encabezados por personas mayores rondan los 15.000 euros (casi cinco veces su renta “antes” de impuestos y prestaciones). Estas cifras transmiten de forma clara e inmediata la importancia del sistema de pensiones dentro de la estrategia redistributiva global en un país como España. Las pensiones de jubilación por sí solas suponen un 20 por ciento de la renta bruta total de los hogares, y casi el 80 por ciento para los hogares sustentados por mayores de 65 años.

Con cifras ligeramente distintas, la conclusión se mantiene al examinar el origen de la renta disponible, como muestra el gráfico 1, que permite comparar la diferente estructura de la renta neta de los hogares según la edad (laboral o no) del sustentador principal. Las familias sustentadas por un adulto menor de 65 años obtienen la mayor parte de sus ingresos del trabajo asalariado (un 75 por ciento) y por cuenta propia (un 8 por ciento). Las prestaciones sociales proporcionan, por término medio, únicamente un 13 por ciento de los ingresos netos, en esta fase del ciclo vital. En cambio, los hogares cuyo sustentador principal tiene 65 o más años perciben fundamentalmente prestaciones sociales (81 por ciento de su renta final), en su mayoría pensiones de jubilación.

GRÁFICO 1: ESTRUCTURA DE LA RENTA FAMILIAR DISPONIBLE SEGÚN LA EDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL (porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV-2007.



b) El efecto redistributivo global de impuestos y transferencias

El cuadro 3 muestra el nivel de desigualdad de los distintos agregados de renta familiar computados en el apartado anterior, ajustados al tamaño del hogar a

través de la escala de equivalencia de parámetro $e=0,5$ ²³. La desigualdad se mide a través del coeficiente de Gini, que es el índice más comúnmente utilizado en el análisis de la redistribución por su vinculación a la curva de Lorenz. Como puede apreciarse, el doble juego de impuestos y transferencias eleva ligeramente la renta media por unidad de consumo de los hogares españoles (de 14.823 a 15.478) y reduce sustancialmente la desigualdad (el índice de Gini pasa de 0,45 a 0,31). En esta reducción juegan un papel fundamental las pensiones de jubilación: su sola inclusión rebaja el coeficiente de Gini del 0,45 inicial hasta un 0,36. Este resultado coincide, a grandes rasgos, con los obtenidos por otros estudios previos realizados en España, a partir de fuentes distintas²⁴.

Cuadro 3

De la renta factorial a la renta disponible neta: niveles de desigualdad

Agregado de renta	Renta media por unidad de consumo	Coefficiente de Gini
(1) Renta factorial	14.685	0,4561
(2) Renta mercado	14.732	0,4549
(3) Renta bruta privada	14.823	0,4522
(3') Renta privada más pensiones jubilación	17.297	0,3566
(5) Renta bruta total	18.174	0,3336
(6) Renta disponible	15.478	0,3109
(7) Renta disponible neta	15.132	0,3102

Nota: La escala de equivalencia utilizada es el tamaño del hogar elevado al parámetro 0,5.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV-2007.

Como se discutió en un apartado anterior, este enfoque “aritmético” de la redistribución puede sobreestimar en cierta medida el impacto igualador de los ingresos y gastos públicos, debido tanto a la falta de consideración de los posibles efectos sobre el comportamiento de los agentes privados como a la ausencia

23 La escala se obtiene elevando el tamaño del hogar al parámetro $e=0,5$. Hemos elegido aplicar esta escala en lugar de la OCDE modificada (aplicada en las estadísticas comunitarias sobre distribución de la renta y riesgo de pobreza) para facilitar la comparación de algunos resultados con los incluidos en el informe OCDE (2008), así como dentro de la LIS Fiscal Redistribution Database.

24 Por ejemplo Bandrés (1991), Estruch (1996), Pazos y Salas (1997) o Calero (2001).

de una perspectiva de ciclo vital que permita diferenciar los componentes de redistribución vertical y temporal implícitos en muchos programas de seguridad social, y particularmente en las pensiones de jubilación. El último informe de la OCDE propone –y aplica– un enfoque alternativo para calcular la redistribución que, manteniendo la sencillez del procedimiento convencional, ofrece resultados sensiblemente más bajos, al computar la desigualdad de la renta “antes” y “después” de impuestos y transferencias manteniendo fija la ordenación de los hogares según su posición final (en términos de renta disponible) en la escala de ingresos. La justificación de este método estaría en la idea de que la redistribución fiscal tiende a respetar la posición relativa de las familias en la distribución mucho más allá de lo que sugieren los intensos efectos reordenación aparentes cuando se computa la desigualdad de la renta “antes” por el procedimiento convencional (según el cual los pensionistas con rentas “privadas” nulas o muy bajas figuran en la posición más desfavorable). En la medición alternativa que propone el informe, la comparación relevante sería entre la desigualdad de la renta disponible observada y la obtenida estudiando la renta “antes” de impuestos y transferencias de las mismas familias, sin variar su posición en la distribución final de la renta²⁵.

Cuadro 4

Dos medidas del efecto redistributivo de los impuestos y prestaciones sociales en la renta de los hogares

	Medida de la desigualdad “antes”	Medida de la desigualdad “después”	Efecto redistributivo	
			Variación absoluta	Variación relativa (porcentaje)
Enfoque 1: $G_{VA} - G_{VD}$ Ordenación variable según renta “antes” y “después”.	0,4522	0,3109	0,1413	31
Enfoque 2: $C_{VA} - G_{VD}$ Ordenación fija según renta “después”	0,3877	0,3109	0,0768	20

Notas: Renta “antes” = Renta monetaria bruta de origen privado.
Renta “después” = Renta monetaria disponible. Escala de equivalencia aplicada = tamaño del hogar elevado al parámetro 0,5.

Fuente: ECV-2007 y elaboración propia.

25 Técnicamente, ello supone utilizar como medida de la desigualdad de la renta “antes” no el coeficiente de Gini, sino el índice de Concentración (o pseudo-Gini) de la renta antes de impuestos y prestaciones.

El cuadro 4 compara los resultados de aplicar el método estándar (enfoque 1) y el procedimiento alternativo mencionado (enfoque 2) a los datos de la ECV-2007. Como puede apreciarse, el método convencional sugiere una redistribución absoluta de 0,1413 puntos del índice de Gini, lo que supone una reducción relativa de la desigualdad del 31 por ciento. El enfoque alternativo rebaja este cómputo al 20 por ciento, debido a la disminución de la desigualdad de la renta original calculada por este procedimiento.

La rebaja del efecto redistributivo estimado que genera la aplicación del segundo enfoque no es, además, de igual magnitud en todos los países, sino mucho mayor en aquellos en los que las pensiones suponen más del 90 por ciento de la renta disponible de las personas mayores (Austria, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Suecia), y menor donde existen sistemas que aportan menos del 50 por ciento de la renta (Australia, Canadá, EEUU, Finlandia, Australia, Corea y Reino Unido). Con el nuevo enfoque, la eficacia redistributiva del sistema de impuestos y transferencias en Australia o Irlanda sería comparable a la obtenida en Suecia o Dinamarca, y el Reino Unido se situaría a la par de Alemania o los Países Bajos. El informe concluye, por tanto, que la mayor desigualdad de la renta final en los países anglosajones no se debe a que sus Estados de Bienestar sean menos eficaces, sino a la mayor desigualdad de la renta primaria (en especial, de los salarios).

El enfoque alternativo propuesto en el informe de la OCDE proporciona una medida del efecto redistributivo basada en el supuesto de que los impuestos y transferencias no han modificado en ningún caso la posición de las familias en la distribución de la renta, aunque sí su nivel relativo de ingresos. Aunque ciertamente las pensiones y otros gastos públicos constituyen mecanismos de redistribución de la renta a lo largo del ciclo vital, también incorporan elementos de igualación vertical variables según el tipo de programa (pensiones de jubilación, prestaciones familiares, por desempleo, etc) que pueden modificar, de hecho, la posición en la escala de rentas “antes” y “después”. Por ello, preferimos utilizar en este artículo la medida convencional de la redistribución, analizando separadamente, cuando resulte oportuno, los efectos de impuestos y prestaciones en la población con edad laboral y en las personas mayores.

En comparación con otros países, el grado de redistribución de la renta familiar generado por los impuestos y prestaciones sociales en España se sitúa en un nivel medio-bajo. El cuadro 5 muestra la posición comparativa de España en relación al grupo de países incluidos en la base de datos sobre redistribución fiscal de LIS, con información referida a fechas próximas al año 2000 en la mayoría de los casos²⁶,

26 Hemos excluidos a Irlanda, que sólo tiene datos para el año 1987.

Cuadro 5

Coefficientes de Gini de la renta antes y después de impuestos y transferencias

Países	Año	Todos los hogares				Hogares con susteniador 25-59 años			
		Gini Antes	Gini después	Redistribución absoluta	Redistribución relativa (porcentaje)	Gini antes	Gini después	Redistribución absoluta	Redistribución relativa (porcentaje)
Dinamarca	2004	0,419	0,228	0,191	46	0,338	0,207	0,131	39
P. Bajos	1999	0,372	0,231	0,141	38	0,309	0,222	0,087	28
Bélgica	1997	0,481	0,250	0,231	48	0,375	0,237	0,138	37
Noruega	2000	0,403	0,251	0,152	38	0,328	0,234	0,094	29
Suecia	2000	0,447	0,252	0,195	44	0,366	0,237	0,129	35
Finlandia	2004	0,463	0,252	0,211	46	0,360	0,234	0,126	35
Suiza	2002	0,392	0,274	0,118	30	0,306	0,265	0,041	13
Alemania	2000	0,473	0,275	0,198	42	0,362	0,262	0,100	28
Francia	1994	0,485	0,288	0,197	41	0,387	0,282	0,105	27
España	2006	0,452	0,311	0,141	31	0,358	0,298	0,059	17
Australia	2003	0,460	0,312	0,148	32	0,392	0,314	0,078	20
Canadá	2000	0,429	0,315	0,114	27	0,443	0,340	0,103	23
R. Unido	1999	0,498	0,343	0,155	31	0,437	0,363	0,074	17
EE.UU.	2004	0,481	0,372	0,109	23	0,392	0,314	0,078	20

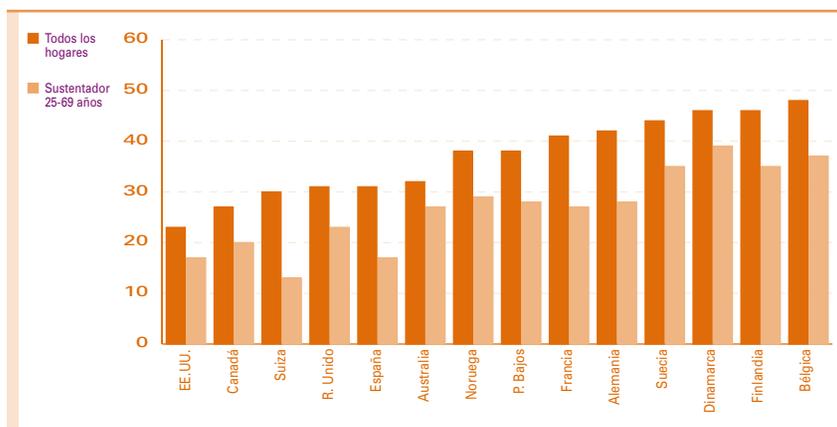
Fuente: LIS Fiscal Redistribution Database. Para España, elaboración propia con datos de la ECV-2007.

aplicando el enfoque convencional²⁷. El porcentaje de reducción de la desigualdad que logran impuestos y transferencias se sitúa entre el 40 por ciento y el 50 por ciento en Bélgica, Finlandia, Dinamarca, Suecia, Alemania y Francia, y ligeramente por debajo del 40 por ciento en Noruega y los Países Bajos. Los seis países restantes consiguen reducir la desigualdad inicial en un 30 por ciento o menos (Australia, España, Reino Unido, Suiza, Canadá y EE.UU).

En todos los casos, el efecto ejercido por los impuestos y prestaciones sobre la desigualdad resulta inferior para las familias en edad laboral, aunque en distinto grado según los países. El gráfico 2 compara el efecto redistributivo global con el obtenido en el caso de los hogares cuyo sustentador principal tiene ente 25 y 59 años. Como puede apreciarse, únicamente Suecia, Dinamarca, Finlandia y Bélgica siguen logrando reducciones de la desigualdad superiores al 30 por ciento; en el extremo opuesto, España, Suiza, Canadá y Reino Unido obtienen disminuciones inferiores al 20 por ciento. En relación al efecto distributivo global, Suecia y Dinamarca son los países que alcanzan resultados más cercanos (superiores al 80

GRÁFICO 2: EFECTO REDISTRIBUTIVO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS A LOS HOGARES: REDUCCIÓN PORCENTUAL DE LA DESIGUALDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE

Nota: La escala de equivalencia utilizada es el tamaño del hogar elevado al parámetro 0,5.
Fuente: LIS Fiscal Redistribution Database. Para España, elaboración propia con datos de la ECV-2007.



27 Esta conclusión se mantendría de aplicar el segundo enfoque, como puede comprobarse al comparar el porcentaje de redistribución obtenido en el cuadro 4 con la media para 24 países computada en el informe de la OCDE, situada en torno al 26 por ciento. Véase OCDE (2008), pág. 110.

por ciento). Por el contrario, Suiza y España presentan las mayores rebajas en el nivel de redistribución al considerar únicamente a las familias en edad laboral. Cabe destacar el hecho de que únicamente Suiza y Estados Unidos tienen sistemas de impuestos y prestaciones igual o menos eficaces que el español en la reducción de las desigualdades entre la población adulta (25-59 años).

c) Desagregación del efecto redistributivo de impuestos y transferencias

Una cuestión central en los debates sobre el papel de las políticas públicas en el siglo XXI es la del papel relativo que deben jugar impuestos y transferencias como vías para redistribuir renta entre las familias. La dirección predominante de las reformas de la fiscalidad directa en los países desarrollados ha tendido a reducir el efecto redistributivo del impuesto personal sobre la renta, disminuyendo los tipos marginales aplicados a las rentas altas y gravando en muchos casos con tipos más bajos, en general proporcionales, las rentas del capital. Como destaca Tanzi en un trabajo reciente, ha ganado adeptos en los últimos años el punto de vista según el cual la redistribución debe descansar fundamentalmente en los programas de gasto, reconduciendo los impuestos hacia un papel básicamente financiador de las políticas públicas, con un diseño mucho más atento que en el pasado a los objetivos de eficiencia y simplicidad²⁸.

El cuadro 6 muestra que, de hecho, la redistribución de la renta familiar conseguida a través de los programas de prestaciones sociales es claramente superior a la que generan los impuestos en todos los países, aunque éstos últimos juegan un papel relativamente importante en países como Estados Unidos y Canadá. Un resultado similar se obtiene en el informe de la OCDE (2008): para los veintidós países analizados, las prestaciones sociales tienen en promedio un efecto igualador dos veces superior²⁹. Y en el caso de los trece países estudiados en Jesuit y Mahler (2004), los impuestos directos alcanzan una participación media del 25,4 por ciento en la redistribución global, mientras que las transferencias son responsables del 74,6 por ciento restante. Estos dos autores hacen notar que algunos de los países con mayor desigualdad de las rentas finales se apoyan mucho más en los impuestos que en las transferencias (articuladas a través de programas de prestaciones más pequeños, selectivos y condicionados) como fuente de redistribución. En relación con los países incluidos en el cuadro 6, España presenta una proporción comparativamente baja de redistribución de la renta a través de los impuestos y cotizaciones que pagan las familias (un 16 por ciento), y elevada a través de las pensiones y demás prestaciones sociales (el 84 por ciento restante).

28 Tanzi (2009).

29 OCDE (2008), pág. 112.

Cuadro 6

Redistribución resultante de impuestos y transferencias en diversos países (porcentaje)

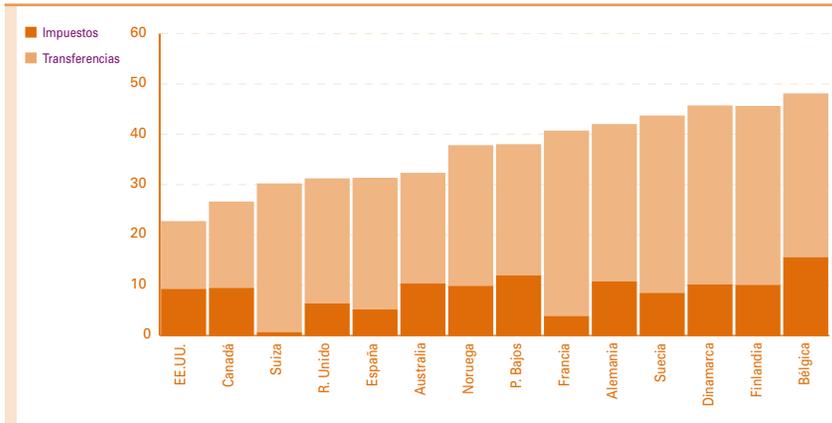
	Año	Redistribución absoluta			Redistribución relativa			Porcentaje	
		Total	T	TR	Total	T	TR	T	TR
Bélgica	1997	0,231	0,074	0,157	48,0	15,4	32,6	32	68
Dinamarca	2004	0,191	0,042	0,149	45,6	10,0	35,6	22	78
P. Bajos	1999	0,141	0,044	0,097	37,9	11,8	26,1	31	69
Noruega	2000	0,152	0,039	0,113	37,7	9,7	28,0	26	74
Suecia	2000	0,195	0,037	0,158	43,6	8,3	35,3	19	81
Finlandia	2004	0,211	0,046	0,165	45,6	9,9	35,6	22	78
Suiza	2002	0,118	0,002	0,116	30,1	0,5	29,6	2	98
Alemania	2000	0,198	0,050	0,148	41,9	10,6	31,3	25	75
Francia	1994	0,197	0,018	0,179	40,6	3,7	36,9	9	91
España	2006	0,141	0,023	0,119	31,0	5,0	26,2	16	84
Australia	2003	0,148	0,047	0,101	32,2	10,2	22,0	32	68
Canadá	2000	0,114	0,040	0,074	26,6	9,3	17,2	35	65
R. Unido	1999	0,155	0,031	0,124	31,1	6,2	24,9	20	80
EE.UU.	2004	0,109	0,044	0,065	22,7	9,1	13,5	40	60

Nota: La escala de equivalencia utilizada es el tamaño del hogar elevado al parámetro 0,5.

Fuente: LIS Fiscal Redistribution Database. Para España, elaboración propia con datos de la ECV-2007.

GRÁFICO 3: REDISTRIBUCIÓN RESULTANTE DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS EN DIVERSOS PAÍSES (porcentaje)

Nota: La escala de equivalencia utilizada es el tamaño del hogar elevado al parámetro 0,5.
Fuente: LIS Fiscal Redistribution Database. Para España, elaboración propia con datos de la ECV-2007.



d) Progresividad, focalización y efecto redistributivo

Uno de los debates clásicos sobre el diseño de los sistemas de protección social es el que rodea al grado óptimo de universalidad o focalización de los programas sociales, así como a los criterios utilizados para definir a los beneficiarios de las prestaciones y determinar las cuantías. El efecto redistributivo de una prestación concreta depende, como es sabido, del “tamaño” del programa y del grado de progresividad de su distribución, de forma que, a igualdad de gasto total, la reducción de la desigualdad lograda será teóricamente mayor cuanto más concentrado en las rentas bajas esté el gasto. Sin embargo, los estudios de comparación internacional sugieren que la igualdad de las rentas finales es mayor en países que, como los escandinavos, conceden un peso importante a los programas de tipo universal orientados a las familias en función de sus necesidades, con independencia del nivel de ingresos.

Esta aparente “paradoja de la redistribución”³⁰ ofrece un ejemplo importante de las complejas interacciones entre objetivos y efectos mencionadas en la introducción, y previene contra el error de identificar los resultados estáticos y dinámicos de los programas públicos. Un elemento importante de la estrategia

30 Analizada por Korpi y Palme (1998).

redistributiva universalista es, según algunos autores, su capacidad para recabar el apoyo de las clases medias, que contrasta con el riesgo de desafección y fractura social de los modelos fuertemente focalizados. Como expuso magistralmente Olof Palme en su discurso de 1984 en la Universidad de Harvard, si los esfuerzos se concentran en los más pobres a través de políticas muy selectivas, los contribuyentes tenderán a pensar en términos de “nosotros” y “ellos”, y se mostrarán poco dispuestos a pagar por un Estado del Bienestar del que no obtienen contraprestaciones. En palabras de Palme: *“El argumento clave que quiero resaltar es que los miembros más débiles de la sociedad no están mejor protegidos otorgándoles un trato especial, sino incluyéndolos en programas que se extienden al resto de la sociedad”*³¹.

El cuadro 7 contiene algunos indicadores para un análisis preliminar de esta cuestión en España³². En ella se incluyen los resultados básicos sobre el tamaño, la progresividad y el efecto redistributivo de las principales prestaciones sociales en España, a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, tanto para la población en general (primer panel) como para dos tipos diferentes de hogares, los encabezados por un adulto de edad comprendida entre los 25 y los 59 años (segundo panel) y por una persona de 65 o más años (tercer panel).

A nivel global, las pensiones de jubilación son, con gran diferencia, el programa más redistributivo, debido a la combinación de una elevada progresividad (puesto que son recibidas fundamentalmente por familias cuya renta “antes” es nula o muy baja) y un importante volumen sobre la renta bruta familiar (un 15,5 por ciento en promedio). Como se expuso más arriba, esta elevada redistribución combina elementos de igualación vertical y a lo largo del ciclo vital que sería muy conveniente analizar por separado, para obtener una visión más ajustada de los efectos del sistema desde una perspectiva dinámica. A bastante distancia quedarían las pensiones de invalidez (también muy progresivas) y las prestaciones por desempleo (algo menos progresivas que las de invalidez, pero con un peso mayor en relación a la renta bruta familiar). Las restantes prestaciones (enfermedad, supervivencia, y, en especial, las familiares, las becas, las ayudas directas a la vivienda y las de asistencia social) tienen un efecto mínimo sobre la distribución global de la renta³³: aunque algunas de estas prestaciones poseen un elevado grado de progresividad (como las pensiones de viudedad y supervivencia o las rentas mínimas garantizadas), su reducido tamaño (menos del 1 por ciento de la renta familiar bruta en todos los casos) hace que su impacto distributivo resulte inapreciable.

31 Traducción propia. El discurso íntegro está recogido en Reddy [ed.] (1990).

32 Que excede con mucho las posibilidades de un artículo de carácter general como es éste.

33 Aunque pueden tener un efecto significativo en la reducción de la pobreza de algunos grupos sociales, aspecto no estudiado en este artículo. Véase Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta (2003) para un análisis específico de esta cuestión con datos del PHOGUE.

Cuadro 7

**Progresividad y redistribución de las diversas prestaciones sociales.
Población total y según la edad del sustentador principal**

	Porcentaje hogares perceptores	Porcentaje sobre renta bruta	Índice de concentración ⁽¹⁾	Progresividad: Kakwani ⁽²⁾	Efecto redistributivo ⁽³⁾
Todos los hogares					
Total prestaciones	45,2	20,3	- 0,3938	-0,846	0,119
Pensiones de jubilación	15,5	15,5	- 0,4697	-0,923	0,096
Prestaciones desempleo	13,9	1,6	- 0,1226	-0,575	0,009
Prestaciones de invalidez	5,1	1,3	- 0,3808	-0,833	0,009
Prestaciones enfermedad	4,7	0,7	- 0,0435	-0,496	0,003
Pensiones supervivencia	3,4	0,7	- 0,2079	-0,660	0,004
Prestaciones familiares	5,0	0,3	+0,1999	-0,252	0,001
Becas y ayudas de estudio	1,5	0,2	- 0,0081	-0,460	0,001
Ayudas de vivienda	5,5	0,1	- 0,0426	-0,495	0,000
Asistencia social	0,8	0,0	- 0,2447	-0,697	0,000
Sustentador 25-59 años					
Total prestaciones	42,4	9,1	-0,274	-0,632	0,041
Pensiones de jubilación	12,7	4,4	-0,252	-0,610	0,017
Prestaciones desempleo	13,9	1,7	-0,274	-0,631	0,009
Prestaciones de invalidez	4,4	1,1	-0,526	-0,884	0,008
Prestaciones enfermedad	4,5	0,7	-0,201	-0,559	0,003
Pensiones supervivencia	2,9	0,6	-0,359	-0,717	0,003
Prestaciones familiares	5,4	0,3	0,111	-0,247	0,001
Becas y ayudas de estudio	5,6	0,2	-0,102	-0,460	0,001
Ayudas de vivienda	1,6	0,1	-0,145	-0,503	0,000
Asistencia social	0,7	0,0	-0,411	-0,769	0,000
Sustentador ≥65 años					
Total prestaciones	98,8	79,3	0,079	-0,742	0,485
Pensiones de jubilación	98,5	76,8	0,081	-0,740	0,474
Prestaciones desempleo	2,7	0,6	0,351	-0,471	0,008
Prestaciones de invalidez	2,8	0,9	0,242	-0,580	0,013
Prestaciones enfermedad	1,4	0,4	0,100	-0,721	0,006
Pensiones supervivencia	0,6	0,2	0,210	-0,611	0,003
Prestaciones familiares	0,6	0,1	0,181	-0,641	0,002
Becas y ayudas de estudio	0,6	0,1	0,622	-0,200	0,000
Ayudas de vivienda	0,7	0,1	0,096	-0,726	0,001
Asistencia social	0,9	0,1	0,318	-0,504	0,002

(1) Índice de concentración de la prestación en relación con la renta bruta de origen privado.

(2) Índice de progresividad de Kakwani, definido como la diferencia entre el índice de concentración de la prestación y el índice de Gini de la renta bruta de origen privado.

(3) Diferencia entre el índice de Gini antes (renta bruta de origen privado) y después de la prestación. Los datos de renta se refieren al año anterior al de entrevista.

Fuente: ECV-2007 y elaboración propia.

Los paneles segundo y tercero permiten comprobar, nuevamente, los distintos efectos del sistema español de protección social según la edad del sustentador principal. En el caso de las familias encabezadas por personas mayores, las prestaciones sociales reducen a menos de la mitad la desigualdad de la renta inicial, fundamentalmente a través de las pensiones de jubilación, que entran en el 98,5 por ciento de los hogares y aportan un 77 por ciento de la renta bruta global de estos hogares. Para los hogares cuyo sustentador está en edad laboral, las prestaciones rebajan de forma mucho menos intensa la desigualdad (de 0,3577 a 0,3166, en términos del índice de Gini), no porque su diseño sea menos progresivo, sino por el menor número de perceptores (sólo un 42 por ciento de los hogares cobra alguna prestación, principalmente prestaciones por desempleo –un 13,9 por ciento– y pensiones de jubilación –un 12,8 por ciento) y su escaso peso sobre la renta familiar (un 9,1 por ciento a nivel global). Nótese, para terminar, que las tres prestaciones más redistributivas para estas familias son, como para la población en general, las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones por desempleo.

4. Conclusiones

En este artículo se ha evaluado, desde una perspectiva general y comparada, el efecto redistributivo de los impuestos y prestaciones monetarias sobre la renta que reciben las familias en la España actual, utilizando los datos sobre ingresos (brutos y netos) de los hogares recogidos en la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en 2007. Para ello, se ha aplicado el método convencional que compara la desigualdad de la renta disponible finalmente observada con la que muestra la distribución de la renta bruta de origen privado (compuesta fundamentalmente por los ingresos del trabajo y del capital que reciben las familias, antes del pago de impuestos). Aunque este enfoque tiene limitaciones de las que conviene ser conscientes, sigue siendo el más habitual tanto en los estudios nacionales como en los de comparación internacional, debido a su combinación de sencillez, flexibilidad y capacidad para mostrar las diferencias en la estructura y efectos de los sistemas de protección social.

El análisis de los datos españoles muestra que impuestos y transferencias públicas reducen la desigualdad de la renta inicial en un 31 por ciento, lo que supone un efecto corrector medio-bajo en el contexto de los países de la OCDE con los cuales ha sido posible la comparación. Esta conclusión se mantiene (aunque a niveles de redistribución inferiores) si en lugar del enfoque convencional aplicamos el método alternativo propuesto en un reciente informe de la OCDE, manteniendo fija la ordenación de los hogares según su nivel de renta final.

En todos los países, el efecto igualador de impuestos y prestaciones resulta muy inferior para las familias en edad laboral. De los catorce países analizados, únicamente Suecia, Dinamarca, Finlandia y Bélgica siguen obteniendo reducciones de la desigualdad superiores al 30 por ciento, mientras que el efecto redistributivo cae por debajo del 20 por ciento en España, Suiza, Canadá y Reino Unido. Cabe destacar que los datos sugieren que tan solo Suiza y Estados Unidos tienen sistemas de impuestos y prestaciones igual o menos eficaces que el español en la reducción de las desigualdades entre la población adulta (25-59 años).

En todos los países, y singularmente en España, las prestaciones juegan un papel muy superior al de los impuestos como instrumento de redistribución. En todo caso, existen importantes diferencias entre modelos como el de Estados Unidos o Canadá, donde los impuestos sobre la renta generan una parte importante del volumen total de redistribución, y la mayoría de los países europeos, con sistemas de prestaciones comparativamente más efectivos en la reducción de las desigualdades.

En el último apartado, exponemos un análisis desagregado del efecto redistributivo de las distintas prestaciones sociales, a partir de los datos de la ECV. Los resultados confirman la idea, sugerida también por otros estudios previos, del carácter central de las pensiones de jubilación en los niveles de redistribución de la renta familiar conseguidos en España. La mayoría de las restantes prestaciones sociales, pese a su carácter progresivo, tienen una incidencia muy limitada sobre la desigualdad global (aunque pueden ser eficaces en la reducción de la pobreza), debido tanto al menor número de perceptores como a su pequeño volumen en relación a la renta bruta global. Como se ha argumentado en el artículo, esta centralidad de las pensiones de retiro constituye un argumento más para impulsar el análisis diferenciado, desde la doble perspectiva anual y del ciclo vital, de los efectos distributivos del sistema de pensiones de la seguridad social.

Referencias bibliográficas

- ARJONA, R.; LADAIQUE, M. y PEARSON, M. (2001): "Growth, inequality and social protection", Labour Market and Social Policy Occasional Papers, nº 51. DEELSA/ELSA/WD(2001)4. París: OCDE.
- AYALA, L. y SASTRE, M. (2007): "Políticas redistributivas y desigualdad", Información Comercial Española, nº 837, págs. 117-138.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (2003): "Estrategias selectivas en las prestaciones sociales: efectos sobre la pobreza", Hacienda Pública Española, Monografía 2003, págs. 157-184.
- BANDRÉS, E. (1991), "Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España", Hacienda Pública Española nº 117, págs. 17-42.
- BANDRÉS, E. (1990): Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BANDRÉS, E. y CUENCA, A. (1995): "Análisis y evaluación del contenido redistributivo de las pensiones públicas en España", II Simposio sobre Igualdad Distribución de la Renta y la Riqueza, Madrid: Fundación Argentaria.
- BERG, A.L.; HANSEN, M.I. y SORENSEN, P.B. (2008): "Individual savings accounts for social insurance: rationale and relative designs", International Tax and Public Finance, nº 15, págs. 67-86.
- BRADLEY, D.; HUBER, E.; MOLLER, S.; NIELSEN, F. y STEPHENS, J.D. (2003): "Distribution and redistribution in post-industrial democracies", World Politics, nº 55(2), págs. 193-228.
- CALERO, J. (2001): "La incidencia distributiva del gasto público social. Análisis general y tratamiento específico de la incidencia distributiva entre grupos sociales y entre grupos de edad", Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 20/2001.
- CALONGE, S. y MANRESA, A. (1997): "Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: un análisis empírico desagregado", Moneda y Crédito, nº 204, págs. 13-51.
- ESTRUCH, A. (1996): "Los efectos redistributivos del gasto social central y autonómico, diez años después", Hacienda Pública Española, nº 135, págs. 19-39.
- FALKINGHAM, J. y HARDING, A. (1996): "Poverty Alleviation versus Social Insurance: A Comparison of Lifetime Redistribution", NATSEM Discussion Papers, nº 12. University of Canberra.
- GILBERT (2005): "The "Enabling State"?. From public to private responsibility for social protection: pathways and pitfalls". OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 26, DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)5.
- GIMENO, J. (2001): "Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación", en Ruiz-Huerta, J. [ed.] (2001): Políticas públicas y distribución de la renta, Madrid: Fundación BBVA.

- GUSTMAN, A.L. y STEINMEIER, T.L. (2001): "How Effective is Redistribution Under the Social Security Benefit Formula?", *Journal of Public Economics*, vol. 82, págs. 1-28.
- JESUIT, D. y MAHLER, V. (2004): "State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross- National Analysis of the Developed Countries", *Luxembourg Income Study Working Papers*, n° 392.
- JIMÉNEZ, J.P. y RUIZ-HUERTA, J. (2009): "Política fiscal y equidad: una mirada cruzada entre Europa y América Latina", CEPAL.
- KORPI, W y PALME, J. (1998): "The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare States, Inequality and Poverty in Western Countries", *American Sociological Review*, n° 63(5), págs. 661-687.
- MAHLER, V.A. (2006): "Income redistribution by the state: a comparative analysis of the Developed World", 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 31 Agosto-3 Septiembre 2006.
- MEDEL, B.; MOLINA, A. y SÁNCHEZ, J. (1988): "Los efectos redistributivos del gasto público en España", *Documentos de Trabajo de la Fundación FIES*, n° 28/1988.
- MONASTERIO C. (1984): "Seguridad Social y redistribución de la renta", *Hacienda Pública Española*, n° 86.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ-PANDIELLO, J. (1992): "Gasto social en pensiones", *Hacienda Pública Española*, n° 120-121, págs. 119-143.
- MULAS, C. (2009), "El Estado dinamizador antes y después de la crisis económica", *Documentos de Debate*, n° 3/2009, Fundación Ideas para el Progreso, Madrid.
- OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OCDE.
- OWENS, J. (2007): "An International Perspective on Tax Reform in OECD Countries", París: OCDE.
- PAZOS, M. y SALAS, R. (1997): "Progresividad y redistribución de las transferencias públicas", *Moneda y Crédito*, n° 205, págs. 45-78.
- REDDY, E. S. [ed.] (1990): *Socialism, Peace and Solidarity. Selected Speeches of Olor Palme*. New Delhi: Vikas Publishing House.
- RINGEN, S. (1987): *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*, Oxford University Press.
- STAHLBERG, 2007: "Redistribution across the Life Course in Social Protection Systems", *Modernising Social Policy for the New Life Course*, París: OCDE.
- TANZI, V. (2009): "Tax Systems in the OECD: Recent Evolution, Competition and Convergence", presentado en la conferencia *Tax Systems: Whence and Whither*, organizada por FUNCAS y UNICAJA en Málaga, 9-11 Septiembre 2009.
- VAN DE VEN, J. (2005): "Taxation and Redistribution in Australia and the UK. Evidence from Microsimulation Analysis", *National Institute of Economics and Social Research Discussion Papers*, n° 255.

WHITEFORD, P. (2008): "How Much Redistribution Do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Households Taxes", en OCDE (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. París, OCDE.

Normas de selección de colaboraciones

Para garantizar la calidad, el interés y el rigor científico de las colaboraciones publicadas, Temas Actuales de Economía cuenta con un Consejo Editorial, cuyos miembros colaborarán activamente en la selección y revisión de las colaboraciones sometidas a consideración.

Asimismo, los originales recibidos y admitidos por el Consejo Editorial, serán remitidos a evaluadores anónimos de reconocido prestigio en el campo de estudio, para que una vez recibidas las evaluaciones, el Consejo proceda a aceptar o rechazar la colaboración para su publicación en Temas Actuales de Economía.

Se pretende que, mediante la implantación de sucesivos “filtros” de calidad, el lector obtenga garantías de que se publican sólo aportaciones de nivel y de actualidad.

Temas Actuales de Economía está abierta a la recepción para su publicación de originales preparados por miembros del mundo universitario, escuelas de negocios y centros de investigación. Para que los trabajos puedan ser publicados los autores deberán atenerse a las siguientes normas:

- Las colaboraciones, que serán inéditas, se enviarán a Temas Actuales de Economía, por correo electrónico a la dirección: temasactualesdeeconomia@institutoaeea.org
- La extensión total de los trabajos conviene que no exceda las 30 páginas, incluyendo tablas, gráficos, notas a pie de página y bibliografía.
- Cada colaboración deberá ir precedida de un pequeño resumen, en castellano, de unas ochenta palabras y de cinco palabras clave. Además se incorporará la clasificación del trabajo conforme a los descriptores utilizados por el Journal Economic Literature con dos dígitos.
- Los originales deberán incorporar el título del trabajo, estarán editados electrónicamente en formato “word” o compatible, adjuntando ficheros de datos necesarios para elaboración de cuadros y/o gráficos incluidos. Cada texto deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, sus filiaciones, dirección, teléfono y e-mail. Los agradecimientos y menciones de ayudas financieras se incluirán en esta página.

- Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias Bibliográficas, así como las páginas de la referencia.
- Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente y deberán ser originales, incluyendo además su título y fuente. Se valorará la inclusión de cuadros y gráficos que apoyen las tesis desarrolladas en la colaboración.
- Se debe evitar utilizar un lenguaje de corte excesivamente especializado, en beneficio de una más fácil comprensión de las ideas expuestas y en la medida de lo posible, el abuso en la utilización de lenguaje y funciones matemáticas.
- Una vez recibida la colaboración, se acusará recibo, por correo electrónico, y se iniciará el proceso de selección anteriormente mencionado. Finalizado el mismo se comunicará al autor de contacto la decisión sobre su aceptación o rechazo por parte del Consejo Editorial.
- Los autores deberán estar en disposición de ceder a Temas Actuales de Economía los derechos de publicación de las colaboraciones. En consecuencia, los trabajos remitidos no podrán encontrarse en proceso de evaluación ni haber sido publicados o aceptados para su publicación en cualquier otro medio.

Listado de artículos publicados

TEMAS ACTUALES DE ECONOMÍA nº I

Reglas fiscales, control presupuestario y predicción fiscal
Pérez, Javier J.

Reglas de política monetaria no lineales: evidencia para algunos de los Nuevos Estados Miembros de la UE
María-Dolores, Ramón; Vázquez, Jesús

Nuevas respuestas a viejas cuestiones sobre el crecimiento económico en España
Martínez, Diego; Romero-Avila, Diego; Rodríguez, Jesús

España y la política de cohesión europea
Sosvilla, Simón

El ajuste en la cuenta corriente en Estados Unidos y en España
García-Solanes, José

El acceso al euro de los países del este
Rodríguez, Jesús; Torres, José L.

Inmigración y comercio exterior
Martín, Joan A.

Los patrones de demanda de efectivo y su impacto en los sistemas financieros
Domínguez, José M.; López del Paso, Rafael

Rigidez y flexibilidad en los mercados de trabajo en España. Una visión de largo plazo
Gálvez, Lina; Rodríguez, Paula

La financiación autonómica: claves de un debate abierto
Lago, Santiago; Martínez, Diego

La financiación autonómica de la sanidad: Estado actual y retos ante el futuro
Molina, Carmen

TEMAS ACTUALES DE ECONOMÍA nº 2. Capital Humano

El capital humano en la teoría económica: Orígenes y evolución
Falgueras, Ignacio

¿Es posible estimar las externalidades del capital humano? Evidencia para las regiones españolas
García-Fontes, Walter; Hidalgo, Manuel

¿Doméstico o de mercado? El proceso de acumulación de capital humano y los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento económico
Freire-Serén, M.ª Jesús

El efecto del capital humano sobre el crecimiento: ¿Importa el período muestral?
Sosvilla-Rivero, Simón; Alonso, Javier

El valor del capital humano en las Comunidades autónomas de España y su efecto sobre el crecimiento económico
Pablo-Romero, M.ª del Pópulo; Gómez-Calero, Mª de la Palma

El papel del capital humano en la relación entre internacionalización y crecimiento de las regiones españolas
Serrano, Guadalupe; Requena, Francisco; López-Bazo, Enrique

Evolución de la demanda de educación universitaria en España: 1977-2007
Albert, Cecilia

La influencia de los compañeros en la escuela: Tracking vs. Mixing
Hidalgo-Hidalgo, Marisa

El fenómeno de la sobre-educación en España
Budría, Santiago; Moro, Ana I.

Cambio tecnológico y desigualdad salarial: La evolución de la prima a la cualificación en España
Torres, José L.

TEMAS ACTUALES DE ECONOMÍA nº 3. Decisiones de tiempo de las mujeres

Decisión dentro del hogar: modelo unitario versus modelo colectivo. Un breve resumen

Iza, Amaia

La asignación del tiempo en los hogares españoles

Moro-Egido, Ana I.

Análisis de los factores determinantes de la selección del modo de atención a los menores en España

Borra, Cristina

Análisis de la segregación ocupacional entre hombres y mujeres. Una aplicación al caso español

García, Inmaculada; García-Martín, Guillermo

Entrada a la maternidad y situación laboral de la mujer en España

Ariza, Alfredo

Cuidado de los hijos y tiempo de trabajo en España: un análisis con el PHOGUE

Aguilar, M.^a Isabel; García-Crespo, Dolores

Dilemas de conciliación empleo-familia. Incedencia sobre el empleo femenino en España en el marco comparado europeo

Moreno, Almudena