

EMILIO ALBI: *Público y privado. Un acuerdo necesario.*

Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 2000.

La combinación entre lo público y lo privado en una economía, o el equilibrio entre crecimiento económico y solidaridad social son cuestiones ampliamente debatidas en los países de nuestro entorno. El libro de Emilio Albi constituye no sólo una aportación interesante a este debate inconcluso, desde el prisma de la Economía Pública, sino un esfuerzo por acercar al público no especializado unos planteamientos que, si bien nacen en el seno de una disciplina científica, no pueden dejar indiferente a ningún ciudadano por alejado que se encuentre de ésta en su quehacer profesional. Como el propio autor nos dice en la Presentación de la obra, en ella se plantean argumentos económicos, y también morales y políticos, para el debate social sobre los fines del Estado, pero al mismo tiempo se pretende sacar de su gueto a la Economía y dar a conocer parte de lo que la Economía Pública tiene que decir sobre el Estado.

Antes de dar cuenta del contenido concreto del trabajo adelantemos que, frente al dilema Estado o mercado, propiedad pública o privatizaciones, el punto de partida de Albi no va a ser la adscripción *a priori* a una de las alternativas sacrificando la contraria. A partir del objetivo general de obtener el mayor aumento de bienestar social, lo que se nos plantea es una discusión ra-

cional sobre el papel de lo público y de lo privado. Y es la combinación del libre funcionamiento de los mercados con una actuación estatal eficiente lo que más nos acerca a la consecución de esta meta. Veamos cómo se desarrolla este discurso a lo largo de los cinco capítulos en que la obra se divide, a través de los cuales se explica la actuación económica del Estado en sus múltiples facetas y su integración con la del sector privado.

El capítulo 1, que constituye el punto de partida de la exposición posterior, se dedica a la interpretación económica del Estado. Característica básica de esta interpretación –que es una interpretación contractual– es la obligatoriedad de ser miembro de la organización, pero la organización lo es de personas libres e iguales, que delegan diversas materias en la actuación estatal. Estas personas tienen que convenir qué funciones y qué asuntos sociales ha de organizar el Estado y cuáles no. La expresión del consentimiento de los ciudadanos es lo que se denomina consenso social, que en la obra se estudia en su vertiente económica. Es la sociedad la que democráticamente tiene que definir el papel económico del Estado, expresando sus preferencias entre distintas alternativas, y la Economía Pública será la llamada a ofrecer criterios a partir de conceptos económicos para optar racionalmente entre dichas alternativas. Tales criterios no son únicos ni excluyentes respecto de otros posibles, pero

constituyen una aportación necesaria al debate para racionalizar la elección colectiva. La sociedad es plural y los ciudadanos tienen intereses divergentes, lo que plantea dificultades para conseguir acuerdos estables. Por ello se hace necesario atender a las materias donde las preferencias son comunes o su negociación, con información análoga, es factible, es decir, donde las preferencias individuales interseccionan.

La regla básica de elección colectiva en la democracia es la votación mayoritaria, con la que, en principio, sólo se tiene en cuenta el orden de las preferencias (enfoque ordinal). Albi se detiene en este punto en la aportación de K. Arrow, y bien vale la pena seguirle hasta la conclusión final: la democracia, aun siendo el mejor sistema de elección social posible, no es perfecta y presenta dificultades. La votación es un mecanismo de decisión que puede ser manipulable o llevar a resultados singulares. Y luego está la otra vertiente: la intensidad de las preferencias, que no se consideran en la regla de la votación, lo cual aboca a resultados no eficientes. Dicha intensidad, sin embargo, cabe medirla a través de la negociación (intercambio de votos) o de una alternativa muy diferente: las Funciones de Bienestar Social (FBS).

Concluye el capítulo repasando los conceptos económicos fundamentales que constituyen el fundamento de un planteamiento económico del Estado y, tras la pregunta de qué sistema económico es más eficiente, subraya que los mercados son útiles, pero son imperfectos y generan una distribución de

renta y riqueza que no son necesariamente aceptados por los criterios de justicia vigentes. Pero la actuación del Estado también está llena de imperfecciones. La conclusión, por tanto, es sencilla: tenemos que optar entre sistemas imperfectos. En muchas ocasiones el mercado será preferible, en otras lo será el Estado. Con esta conclusión queda formulada la cuestión a la que se va a dar respuesta en los siguientes capítulos: la de la adecuada combinación entre el mercado y la intervención pública.

Se dedica el capítulo 2 a una cuestión interesante y de plena actualidad: las políticas públicas y su gestión.

La gestión pública, justificada por los fallos del mercado, tiene sus propios fallos, es imperfecta, encontrándose en el deber de eliminar o al menos suavizar los costes de transacción burocráticos a los que se enfrenta. Y para ello lo primero es conocerlos. Y nada mejor a este respecto que partir de las profundas reformas de la gestión pública que se han aplicado ya, en los últimos años, en los países de la OCDE. El punto de partida de estas reformas es la consideración del ciudadano como «cliente» y el objetivo reducir los costes de transacción con una gestión más descentralizada que lleva a transformar el modelo tradicional burocrático en los siguientes aspectos:

1º Reformas organizativas. Contar con una estructura organizativa adecuada constituye el primer paso para que los demás elementos se desarrollen. La reforma debe afectar tanto al Gobierno como a la Administración de manera que se pue-

da lograr tanto una definición como una gestión eficiente de las políticas públicas.

2º Reformas presupuestarias. Albi repasa aquí las mejoras que puede producir una presupuestación y gestión por objetivos sin desconocer las dificultades y limitaciones no solo teóricas, sino las que día a día se generan en su aplicación.

3º El uso de los mecanismos cuasi competitivos y de mercado (MCM) y las privatizaciones. Propugna el autor la utilización de los MCM (provisión pública de bienes y servicios con producción privada en un marco de competencia; concesiones de infraestructuras; combinación de la producción por unidades administrativas y empresas privadas; fomento de la competencia pública, creando mercados internos en la Administración) y de las privatizaciones, sin olvidar que en éstas no todo son beneficios. En este último punto nos parece especialmente merecedora de atención la siguiente advertencia: «El principal objetivo del proceso privatizador reciente, sin embargo, no ha sido promover la eficiencia económica, sino obtener ingresos con los que reducir el fuerte endeudamiento público existente. Pero este intento es fútil si no aumenta la eficiencia de la empresa con la privatización.» Aun cuando existen otras ventajas, «el objetivo económico de las privatizaciones es esencialmente aumentar la eficiencia al pasar una empresa pública a propiedad privada y exponerla, sin protecciones, al rigor del mercado».

4º Mecanismos de motivación del funcionario. Los funcionarios

son agentes que hay que motivar como a cualquier empleado de otra organización, si bien hay que tener presentes las características propias del empleo público. Para Albi los administradores han de contar con una carrera profesional y unas misiones atractivas y tener un nivel de iniciativa mínimo para que su situación y resultados logren los objetivos previstos

5º Un nuevo modelo de fiscalización y control. La rendición de cuentas y el control correspondiente deben superar los esquemas tradicionales y abrirse hacia el control de la eficiencia y la calidad de la intervención pública. Una vez más en la descripción del modelo nos encontramos junto al intelectual a la persona conocedora de nuestra realidad, y por ello nos advierte que la institucionalización de este control no se improvisa. Resulta necesario ir adquiriendo experiencia en la aplicación de las técnicas de evaluación y en la fijación de criterios de eficiencia.

Ciertamente, como concluye Albi, con la combinación de estos elementos no se va a alcanzar la perfección, pero la experiencia internacional demuestra que las mejoras de la gestión de políticas públicas generan valor social y ayudan a suavizar los fallos de los sectores productivos

En el capítulo 3 se plantea la gran pregunta: ¿para qué la intervención económica? Y la respuesta, ya adelantada, se encuentra en la necesidad de poner remedio a los defectos y fallos del mercado para el crecimiento y, en definitiva, para mejorar el bienestar social. Albi, con su claridad habitual, nos expone

cuáles sean tales fallos: competencia imperfecta, externalidades que no se recogen en el sistema de precios, provisión de bienes y servicios públicos, recursos de libre acceso, distribución asimétrica de información. Pero el problema no se reduce a mejorar la eficiencia y productividad, es necesario que ese crecimiento esté bien distribuido y sirva para proteger a los ciudadanos del infortunio. Y si del mercado puede esperarse una justicia retributiva, lo que no cabe esperar es justicia distributiva. De ahí surge un aspecto clásico de la intervención pública: equilibrar eficiencia y equidad distributiva. En los Estados europeos más de la mitad del gasto público es gasto social, es decir, gasto redistributivo, que es la esencia del Estado del Bienestar (EB). Pero la financiación del gasto social y el gasto social en sí mismo originan desestímulos económicos, a los que hay que añadir los problemas generados por fenómenos externos (mayor gasto social a menor crecimiento y menores ingresos tributarios) y los riesgos de manipulación que tienden a aumentarlo. De otra parte, los objetivos del gasto social compiten con otras funciones del Estado, lo que genera problemas y tensiones. Todo ello ha dado lugar en los últimos a la aplicación de distintas medidas, bien directas, reduciendo el nivel de protección, bien indirectas, endureciendo las condiciones para poder disfrutar del mismo, bien introduciendo mecanismos de mercado en la gestión. Las dificultades políticas para la reforma del EB son, pese a todo, importantes. De hecho, lo conseguido más que reducir el gasto ha sido dificultar su crecimiento. Una suavización de las

expresadas dificultades se conseguiría situando el debate en su contexto apropiado, que es el del conjunto más amplio de las funciones de un Estado moderno. La reducción no es un fin en sí misma. De lo que se trata es de hacer un trueque de protección social por mayor crecimiento y empleo que mejoren el nivel de bienestar social.

El siguiente paso será plantear cómo financiar esa intervención y con qué costes (capítulo 4). Se puede prestar un servicio público sin cobrar directamente a los usuarios, pero siempre tendrá un coste. Ello nos introduce de lleno en el estudio de la financiación pública. El análisis de las distintas alternativas de financiación, en especial de los impuestos, lleva al autor a exponer cuestiones de la teoría de la imposición que, si bien pueden considerarse clásicas en las obras de Hacienda Pública, es de agradecer la claridad y rigor con se plantean y, desde luego, son reflexiones que no podían faltar en una obra de esta naturaleza. Nos referimos a cuestiones tales como la repercusión y traslación de la carga tributaria, la progresividad impositiva, la justicia en la imposición, el fraude fiscal y sus consecuencias sobre la equidad, los costes de eficiencia del sistema fiscal y los efectos económicos de los impuestos sobre el crecimiento. El capítulo aborda a continuación un tema de candente actualidad en nuestro país, que es cómo repartir territorialmente los impuestos del Estado. Apoyándose en la idea de corresponsabilidad fiscal se afirma tajantemente que cualquier control del gasto es imposible e ineficiente sin el coste político, frente al electo-

rado, de financiarlo. Por último, se formulan unas consideraciones sobre las reformas fiscales recientes, señalando, de una parte, como uno de sus objetivos más importantes –no logrado– la consecución de una mayor neutralidad fiscal, de modo que las decisiones económicas se vean menos distorsionadas por los impuestos, y de otra, la necesidad de coordinar internacionalmente la fiscalidad de las rentas del capital como alternativa a la situación de competencia fiscal existente.

El capítulo 5 y último de la obra constituye un corolario de los análisis efectuados a lo largo la misma y, al propio tiempo, una prospectiva sobre las grandes líneas de la actuación pública al inicio del siglo XXI. El debate se centra en una selección de temas que, a juicio del autor, formarán parte fundamental de la agenda política mundial en los próximos años:

- Defensa de la competencia y regulación de sectores económicos.
- Grado de eficiencia de la actuación estatal en las economías actuales.
- Políticas medioambientales.
- Medidas de contención del gasto sanitario.
- Atención a los factores que inciden negativamente en el logro de una auténtica igualdad de oportunidades en el gasto educativo.
- Búsqueda de soluciones y alternativas para superar las dificultades financieras de las pensiones públicas.
- Reforma del gasto social, frenando su crecimiento o reduciendo

su volumen, sin cuestionar la permanencia del Estado del Bienestar.

- Coordinación internacional, particularmente entre los países de UE, de políticas anticíclicas para combatir el desempleo.
- Reformas en el sistema financiero internacional.
- Mejora y fortalecimiento de la Unión Europea.

Se trata de un elenco de temas respecto de los que en esta reseña nos hemos de conformar con su enunciado, pero que, sin duda, brindarán al lector que se adentre en sus páginas una visión realista y certera sobre un futuro que hemos de construir entre todos y que, a partir de juicios responsables y ciertos, como los que aquí se exponen, se construirá con mayor garantía de acierto.

JOSÉ PASCUAL GARCÍA

CARLOS CUBILLO RODRÍGUEZ: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas.*

Editorial Comares, Granada, 1999.

Como es sabido, son escasos los libros jurídicos que se han ocupado de la función jurisdiccional que el Tribunal de Cuentas tiene constitucionalmente encomendada. Por ello, debemos resaltar desde el principio la satisfacción que produce el que esa reducida bibliografía jurídica pueda verse incrementada. La importancia de la apuntada función jurisdiccional lo requiere y, al mismo tiempo, los profesionales del Derecho que, de una u otra forma, tienen que asomarse a esta especia-