

EL SECTOR PROTEGIDO EN ESPAÑA

En este trabajo de **Pedro Schwartz** se pretende definir el sector protegido en España y medir su tamaño (*). La mayor parte del mismo se centrará en el sector público, ya que, aunque se podrá dar alguna medida de todo lo que constituye «sector protegido», la realidad es que existen actuaciones públicas de fomento o prohibición, que afectan al sector privado y que son difíciles de cuantificar.

La ineficiencia del sector protegido aumenta con su tamaño. De ahí la necesidad de medir su expansión en España. El centro del «sector protegido» en España está constituido por el «sector público» integrado a su vez por la Administración Central, las Corporaciones Locales, Seguridad Social, Empresas Públicas e Instituciones Financieras Públicas. Pero el «sector protegido» es más amplio que el sector público, y comprende una parte considerable del sector privado, siendo prueba de ello la existencia de financiación privilegiada, aranceles y reglamentaciones administrativas de la actividad económica privada.

En un análisis del sector protegido podremos describir su extensión de forma cualitativa, pero sólo podemos medir los flujos monetarios del sector público. Estos muestran un crecimiento secular, acentuado con la llegada de la democracia y las repercusiones de la crisis del petróleo. En 1980, las prestaciones del sector público se pueden estimar como equivalentes a un 35 por 100 del PIB a precios de mercado.

La financiación de las actividades protegidas resulta preocupante por sus consecuencias, especialmente si pensamos en el déficit de las «Administraciones públicas» (es decir, el sector público exceptuando empresas e instituciones financieras públicas). En 1978, dicho déficit suponía una cantidad equivalente al 16 por 100 del gasto total de la Administración Pública y al 5 por 100 del PIB, crecida proporción que sin duda tiene alguna relación con la inflación crónica que padece España.

que las elecciones de los empresarios y las decisiones sobre el uso de los recursos están protegidas de las consecuencias de las decisiones del público sobre el valor de esos usos alternativos.

La existencia de sectores protegidos tiene, entonces, unas consecuencias claras en el mundo actual. En primer lugar, existe la posibilidad de una mala asignación de los recursos, debido al carácter de no-mercado de las decisiones tomadas en esos sectores. Además muchas de esas decisiones tomadas fuera del mercado provienen de personas que no están empleadas en el sector público. En suma, esto implica un desarrollo alarmante en la invasión del sector mercado por el de no-mercado.

En la sección I del presente trabajo trataré de ver en qué medida se puede decir que las actividades realizadas por el sector protegido dan lugar a una mala distribución de los recursos: bien directamente, porque se producen bienes y servicios que la gente no quiere o no demanda en cantidad igual a la ofrecida; bien indirectamente, porque la producción de estos bienes y servicios es relativamente ineficiente, especialmente en lo referente a la financiación de esta producción. El sector protegido puede ser productivo, sobre todo si se especializa en la producción de bienes públicos puros: examinaré brevemente qué actividades protegidas dan lugar a juegos de suma positiva y cuáles a juegos de suma negativa. El uso de recursos, y concretamente su financiación, puede, en ocasiones, no ser claramente ineficiente: expondré algunas de las condiciones para la existencia

INTRODUCCION

CUANDO hablamos de «sector protegido» nos referimos a una parcela de actuación de los poderes públicos que abarca más de lo que es la

actuación del «sector público». Como dice Richard E. Wagner en *The Political Economy of the Sheltered Sector* (1):

La presencia de un sector protegido implica que existen áreas en la economía en las

de un sistema impositivo tolerable y eficiente. No obstante, la conclusión de esta primera sección es que cuanto mayor sea el sector protegido más probable será que surjan juegos de suma negativa y que se financie con el impuesto inflacionario.

En la sección II describiré la estructura de la Administración Pública en España y sus actividades, especialmente en la ineficiente producción de bienes privados y de redistribución de la renta. Mediré el tamaño del sector público y su crecimiento en los últimos años para, posteriormente, hacer una comparación internacional. También trataré de la financiación recibida por actividades protegidas que no son directamente realizadas por las Administraciones públicas.

En la sección III trataré del déficit público, estableciendo primero las distintas definiciones que pueden darse del mismo, para ver después cómo ha evolucionado. Haré algunas observaciones sobre la relación entre el déficit y la inflación en España, en la década de 1970.

En la sección IV haré unas consideraciones de bienestar sobre el gasto y déficit públicos, y la intervención administrativa.

I. INEFICIENCIA EN EL SECTOR PROTEGIDO

Algún economista, como por ejemplo Walter Eltis, adopta una postura fisiocrática al tratar el tema de los sectores protegidos ya que divide la economía en dos sectores, uno productivo y otro improductivo. Así W. Eltis dice (2): «En todas las economías hay un sector que produce

un excedente del que vive el resto de la economía.» Bacon y Eltis, en un libro sobre los problemas de la economía británica, dicen: «La cantidad total producida en el mercado, en los sectores de la industria y los servicios juntos, debe proveer al consumo privado, las inversiones y la exportación de toda la nación.» Todo esto es verdad, pero quizás exagerado y se olvida que el sector protegido o arropado puede producir bienes y servicios que son indispensables para el funcionamiento del sector de mercado y que no pueden comprarse eficientemente en el mercado. Por lo tanto, hay personas que trabajan en el sector protegido y están empleadas productivamente. Si interpretamos los impuestos como precios sombra, hay en algunos casos un intercambio implícito de cuasi-mercado entre algunas partes del sector protegido, como el ejército, la policía, y la administración de justicia, y el resto de la economía. Este intercambio de cuasi-mercado permite distinguir entre algunos funcionarios públicos, que integran un juego de suma positiva con el resto de la sociedad, y una mayoría de trabajadores del sector protegido que se recrean en el juego de suma negativa de buscadores de renta, que es lo que entiendo quiere decir «vivir del excedente».

La razón por la que el crecimiento del sector protegido es alarmante es que existe una fuerte presunción de que, más allá de la producción de bienes públicos, la productividad del sector de no-mercado cae rápidamente al aumentar su tamaño. Ahora bien, hay algunas actividades en las que ese sector es productivo y son aquellas actividades que producen insu-

mos estimados en el proceso de producción del sector de mercado.

La famosa definición sobre las obligaciones del soberano que Adam Smith dio al final del libro IV de *La Riqueza de las Naciones* adolece de alguna ambigüedad, pero indica las zonas en las que la actuación pública puede resultar beneficiosa y en que el sector de mercado la puede valorar positivamente.

De acuerdo con el sistema de libertad natural, al Soberano sólo quedan tres obligaciones principales que atender, obligaciones de gran importancia y de la mayor consideración, pero muy obvias e inteligibles: la primera, proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; la segunda, poner en lo posible a cubierto de la injusticia y opresión de un miembro de la sociedad a otro que lo sea también de la misma, o la obligación de establecer una exacta administración de justicia; y la tercera, la de mantener y erigir ciertas obras y establecimientos públicos, a que nunca pueden alcanzar ni acomodarse los intereses de los particulares o de pocos individuos, sino los de toda la sociedad en común, por cuanto no obstante que sus utilidades recompensen superabundantemente los gastos al cuerpo general de la nación, nunca satisfarían esta recompensa si los hiciese un particular.

(Traducido de, IV, ix, 51. Glasgow, ed., vol. II, páginas 687-688.)

Por tanto, en el sector protegido, los gastos de defensa, justicia, el mantenimiento de algunas instituciones de caridad pública, y la realización de deter-

minadas obras públicas, pueden ser económicamente productivos para el sector de mercado, si son gastos bien calculados y controlados.

Sin embargo, hoy día muchas de las actividades del sector protegido constituyen un derroche desde el punto de vista de la sociedad tomada en su conjunto. El profesor Brunner hizo unas observaciones recientemente sobre la ambivalencia de la estructura política.

Dicha estructura aumenta la ganancia esperada del esfuerzo productivo y el intercambio voluntario. Pero no elimina todas las consecuencias de los juegos de suma negativa... Las instituciones políticas ofrecen oportunidades para ejercer un control sobre los recursos tanto a través de métodos socialmente productivos como improductivos (3).

Así pues, la actividad de la Administración pública en la producción de bienes públicos puros puede ser socialmente productiva. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Justicia, y las obras públicas, que no se pueden financiar mediante el establecimiento de un precio, se pueden aceptar como una actividad legítima a realizar por la Administración. Pero la producción pública de bienes privados, o la promoción de actividades privadas mediante transferencias, créditos o exenciones de impuestos, constituyen básicamente parte del juego de suma negativa del mundo de la política y la redistribución.

Lo mismo puede decirse de las reglamentaciones o regulaciones. Para el funcionamiento del mercado es imprescindible el establecimiento de un marco

LA EFICACIA DEL SECTOR PUBLICO

Jaime FONRODONA SALA

EL profesor Schwartz llega a la conclusión de que el sector que él denomina protegido supone en España un 35 por 100 del PIB. Al mismo tiempo ofrece unas cifras en las que se pone de manifiesto la aceleración que, en su tamaño, ha tenido la participación del sector público en España durante los últimos años y se menciona, asimismo, una inequívoca correlación entre el crecimiento del sector público y el establecimiento del régimen democrático.

Con una visión pragmática, yo diría que toda la esperanza de una regresión del sector público es en estos momentos ilusoria. Mi enfoque de la cuestión es de índole cualitativa más que cuantitativa; no es tanto el peso del sector público, sino con qué grado de eficacia actúa éste. A nadie le pesa tener un sector público importante si éste es eficaz y por el contrario un sector público pequeño que controle sectores clave de la comunidad y que funcione mal es tremendamente perjudicial para un país. Preguntémosnos ¿por qué es ineficaz el sector público? ¿Cuál es la razón por la que falla? Indudablemente hasta no tener una respuesta a estas preguntas no parece indicado lanzarse a ciegas a una política de fomento del gasto público si este aumento se produce sobre la partida de gastos corrientes y no sobre los de gastos de la inversión, que son los que producen efectos «locomotora» para la economía. También la pregunta lleva implícito —aunque se trate de gastos de inversión— un análisis sobre la productividad de los mismos.

Si el sector público no es eficaz, no es necesario buscar la causa en complicadas razones económicas. Es de todos bien sabido que un exceso de burocratización, una lucha de competencias y una falta de incentivo son, dentro de la esfera privada como de la pública, razones más que suficientes que justifican la baja efectividad de la gestión. Y esas son y no otras las razones, ya que el grado de burocratización, la falta de una buena demarcación de las competencias, la falta de incentivos, los controles

excesivos, la ausencia del protagonismo humano sustituido por la colectividad se dan más en el sector público que en el privado. Es el sistema que falla, no los hombres. Los remedios no son tampoco milagrosos. Solamente con la aplicación —nada fácil pero absolutamente necesaria— de los principios de la buena gestión empresarial (que no son exclusivos del sector público) se pueden superar estos defectos. A estos efectos no debe haber distinción entre empresas públicas y privadas. Las empresas están bien gestionadas o mal gestionadas. Lo que pasa es que dentro del sector público se dan con mayor frecuencia y probabilidad aquellas condiciones ya mencionadas y que son causa de la falta de eficacia.

¿Qué remedios específicos existen? Una valiente, simplificadora reforma de la Administración que conlleve la amortización de personal o la flexibilidad de plantillas en orden a deshacer el tremendo ovillo administrativo que largos años de intervencionismo irreflexivo han arrollado sobre la vida del país.

En cuanto a las empresas públicas, sean del INI o de la Dirección General del Patrimonio, sean de otros ministerios o de ámbito local, las normas son las comunes y corrientes que están contenidas en cualquier buen manual de Dirección de Empresas y su aplicación puede hacerse perfectamente por los mismos hombres desde la Administración.