

## ESTADO DE BIENESTAR Y OPINION PUBLICA

José Manuel GONZALEZ-PARAMO

Los economistas tienden a analizar la elección entre provisión pública y privada de bienes y servicios sobre la base de los potenciales «fallos del mercado». El mercado funciona eficientemente si ofrece el patrón de bienes y servicios preferidos por los consumidores, dado su nivel de renta. Cuando esto no ocurre, los gobiernos encuentran una legitimación para intervenir con «remedios» que van desde la imposición y la subsidiación de la producción privada hasta la regulación administrativa y la producción directa por parte del gobierno.

En los últimos años, sin embargo, los economistas han cualificado este análisis, prestando atención creciente a los «fallos del sector público» (Wolf, 1983). Los gobiernos podrían no desear o no ser capaces de corregir los fallos del mercado. Así, las agencias públicas podrían ser más sensibles a las presiones políticas que a las preferencias de los consumidores. Las regulaciones, asimismo, podrían tender a proteger los intereses de los grupos de presión, más que los del consumidor. En cualquier caso, la información utilizada por las autoridades es, en muchos casos, tan mala —si no peor— como aquélla de la que disponen los mercados.

En gran medida, el arte de gobernar consiste en averiguar qué desea realmente la gente en materia de servicios públicos. La democracia representativa, pese a sus cuestionables méritos, es un mecanismo institucional muy defectuoso para orientar la provisión de los servicios públicos del Estado de bienestar. Ello lo atribuye Skidelsky (1987) a dos motivos básicos:

1. Naturaleza del sistema representativo, que no ofrece la posibilidad de que los ciudadanos expresen sus preferencias sobre asuntos concretos. Las elecciones políticas son demasiado globales (programas políticos completos) y se efectúan de una vez para largos períodos.

2. Imperfecciones en la información disponible. La información que los ciudadanos utilizan al elegir en el mercado no está disponible o es costosa de obtener en la realización de las elecciones políticas.

La incapacidad de la maquinaria de la democracia representativa para traducir las preferencias ciudadanas en medidas de la política del «día a día» ha llegado en algunos casos a frustrar persistentemente los deseos del público. Así, la educación básica y la sanidad son frecuentemente citados como

servicios públicos por los que incluso familias de rentas relativamente bajas tienden a pagar doblemente, al renunciar a la provisión pública y optar por servicios privados más satisfactorios.

Es en este contexto en el que las encuestas de opinión pública pueden proporcionar una ayuda inestimable para conocer las preferencias sobre la provisión de servicios públicos. No se trata con ello de sustituir o minusvalorar el mecanismo político del voto como medio indispensable para decidir entre políticas globales alternativas, sino de dar con el diseño institucional —producción pública, regulación, incentivos a la producción privada, etc.— que con más eficacia pueda colmar las aspiraciones ciudadanas.

Para ser útiles, las encuestas de opinión deben plantear cuestiones significativas y poco ambiguas. Preguntas habituales como «desea más/menos gasto en...» son excesivamente genéricas, ya que no condicionan las respuestas a la forma de provisión del servicio y a las distintas posibilidades de financiación del mismo. La inclusión de referencias al coste de las elecciones públicas y el análisis de las implicaciones alternativas de las respuestas es el rasgo distintivo de una serie de cinco grandes encuestas realizadas por el *Institute of Economic Affairs* británico entre 1963 y 1987 (Harris y Seldon, 1987). A título ilustrativo, mientras que el apoyo genérico a «más gasto en sanidad» era en 1987 del 39 por 100, la disposición a financiar personalmente el mayor gasto mediante elevaciones de impuestos reduce el apoyo al 17 por 100 (10 por 100 si el aumento de impuestos necesario superase el 5 por 100). Y, lo que es más revelador, una rebaja impositiva (o la concesión de un «bono») de un valor igual al coste anual de la sanidad por familia para emplearla en la sanidad privada sería apoyada por el 75 por 100 (el 61 por 100 entre votantes laboristas). Es curioso que también sea un 75 por 100 el apoyo de que goza la sanidad pública cuando se supone gratuita o financiada por los impuestos de «otros».

A diferencia de los métodos convencionales de explorar la opinión pública, averiguar las preferencias reales por los distintos servicios públicos requiere (Wiseman, 1987):

1. Tratar de separar las respuestas de los individuos en su calidad de consumidores y de votantes. El carácter genérico, vago y poco sofisticado de las cuestiones

planteadas facilita la identificación ideológica en las respuestas.

2. Valorar y analizar las preferencias en términos de costes, precios u otras medidas de sacrificio personal de recursos. Plantear opciones tipo «¿sanidad pública o privada?», sin referencia al mecanismo de financiación y a los costes de cada opción, carece de valor indicativo sobre el perfil de las preferencias reales.

Un gobierno preocupado por lograr el máximo bienestar de sus ciudadanos debe estar dispuesto a reformar los mecanismos de provisión de los servicios públicos en línea con los niveles de vida y aspiraciones de aquéllos. El progreso tecnológico —que favorece la reestructuración de ciertos servicios— y la experiencia adquirida con la regulación, la desregulación, la privatización, el socialismo y la economía mixta han cambiado con rapidez las actitudes políticas en países tan diversos como Brasil, Yugoslavia, China y EE.UU. (Roth, 1987).

El papel de las encuestas de opinión en el reconocimiento de los deseos de optar por distintas formas de provisión de servicios es crucial, siempre que su diseño confronte a los ciudadanos con el coste de distintas alternativas. Sería altamente deseable que el diseño de las políticas de prestación de servicios públicos en España pudiese contar con la valiosa información proporcionada por este tipo de encuestas, elaboradas con rigor y realizadas periódicamente.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- HARRIS, R., y SELDON, A. (1987): *Welfare without the state. A quarter century of suppressed public choice*. Institute of Economic Affairs. Londres.
- ROTH, G. (1987): *The private provision of public services in developing countries*, EDI Series in Economic Development, The World Bank, Washington, DC.
- SKIDELSKY, R. (1987): «Foreword», en R. HARRIS y A. SELDON (eds.), *Welfare without...*, obra citada.
- WISEMAN, J. (1987): *Welfare without...*, obra citada.
- WOLF, C. (1983): *Nonmarket failure revisited: The anatomy and physiology of government deficiencies*, Springer-Verlag, Nueva York.