



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

Análisis de las políticas públicas

La realización de esta publicación ha sido posible gracias
a la colaboración de las siguientes entidades



Barcelona 2009

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias
Económicas y Financieras

Análisis de las políticas públicas

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras leído,
el 18 de Junio de 2009

por el Académico de Número
Excmo. Sr. Dr. D. JOSÉ BAREA TEJEIRO

Discurso de contestación por el Académico de Número
Excmo. Sr. Dr. D. ALFONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Barcelona, Junio 2009

Sumario

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y
Financieras leído el 18 de Junio de 2009

por el Académico de Número

Excmo. Sr. Dr. D. JOSÉ BAREA TEJEIRO

PREÁMBULO	9
1. EL MARCO CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	10
1.1. Nacimiento de una nueva disciplina de las Ciencias Sociales	10
1.2. El análisis macroeconómico de las políticas públicas	15
1.3. El análisis microeconómico de las políticas públicas	24
1.4. Las fases del análisis de las políticas públicas tanto macroeconómicas como microeconómicas	26
2. LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.1. Necesidad de las políticas públicas	29
2.2. Fallos del mercado que se pretende corregir	32
2.3. Recogida de datos y elaboración de un modelo	37
2.4. Distintas formas de intervención del Estado	38
2.5. Formular políticas alternativas	40
2.6. Evaluación ex-ante de políticas alternativas	42
2.7. Análisis del proceso político de elaboración de las políticas públicas	44
2.8. Cómo y quién va a ejecutar la política pública	46
3. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	48
3.1. La eficacia y la eficiencia como principios constitucionales de la actuación de la Administración Pública	48
3.2. La reforma de la organización de la Administración Pública, condición necesaria para conseguir eficiencia en la ejecución de las políticas públicas	51
3.3. Funcionamiento de las Unidades de las Administraciones Públicas encargadas de producir directamente servicios colectivos .	57
3.4. Ubicación de la actividad de las Administraciones Públicas redistribuidora de la renta y del capital, y de la actividad inversora	60

3.5.	Introducción de criterios de mercado en la ejecución de las políticas públicas	61
4.	EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	64
4.1.	El marco conceptual	64
4.2.	Las técnicas de evaluación desde el punto de vista macro	65
4.3.	Las técnicas de valoración desde el punto de vista microeconómico	76
4.4.	La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en España	78
5.	POLÍTICAS PÚBLICAS COMUNITARIAS	80
5.1.	Qué es la Unión Europea	80
5.2.	La elaboración de políticas públicas por la Comisión Europea	83
5.3.	La Comisión Europea, un Órgano Regulador	86
5.4.	La evaluación de la política regional de la Unión Europea	88
	DECÁLOGO DE REFLEXIONES	91
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

Discurso de contestación por el Académico de Número
EXCMO. SR. DR. D. ALFONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Discurso.....	101
Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.....	107



EXCMO. SR. DR. D. JOSÉ BAREA TEJEIRO

PREÁMBULO

Excmo. Sr. Presidente, Excmas. Sras. Académicas, Excmos. Sres. Académicos, Señoras y Señores.

Al gran honor que me habéis concedido quienes integran la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras al elegirme para compartir con vosotros las tareas intelectuales de esta ilustre Corporación, sólo puedo corresponder con mi profundo y sincero agradecimiento y con la esperanza de que mi actuación académica no desentone del alto nivel que han demostrado los Académicos que me han precedido y los que la integran hoy.

Mi vocación de profesor universitario se ha inclinado preferentemente a los temas del gasto público, mi quehacer profesional se ha desarrollado en el campo de la gestión pública, donde he ocupado puestos de cierta relevancia, y como investigador y autor de publicaciones sobre temas de políticas públicas, presupuesto y organización y gestión de la Administración Pública, he realizado más de veinte investigaciones, he publicado 28 libros individuales o en colaboración y centenares de artículos. No es por tanto extraño que el Análisis de las Políticas Públicas haya sido el elegido para mi discurso de recepción en esta Academia, como exponente de mi trayectoria profesional, docente e investigadora.

CAPÍTULO PRIMERO

EL MARCO CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“La era de la incertidumbre” de Galbraith y “Libertad de elegir” de Milton Friedman, abordaban el tema de las implicaciones públicas relacionadas con la elección económica de considerar el mercado o el sector público como regulador principal de la actividad económica. Para Wolf la discusión entre Galbraith y Friedman refleja la cuestión política fundamental a la que se enfrentan los sistemas económicos modernos: ¿cuál es el papel adecuado del gobierno y del mercado en el funcionamiento del sistema económico?

A juicio de Wolf¹ “la elección real es entre mercados imperfectos, gobiernos imperfectos y distintas combinaciones de ambas situaciones. La decisión económica fundamental se refiere al grado en que los gobiernos o los mercados –cada uno de ellos con sus imperfecciones respectivas- deberían determinar la asignación, el uso y la distribución de los recursos en la economía”.

Las políticas públicas que tratan de compensar el funcionamiento defectuoso del mercado adoptan la forma de asignación legislativa de la Administración Pública de funciones específicas a uno u otro organismo público para producir determinados bienes o servicios para corregir las deficiencias del mercado. Estas actividades son de cuatro clases: a) servicios reguladores; b) bienes públicos puros; c) bienes preferentes; d) transferencias o cesión de impuestos a otros niveles de gobierno (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) para que suministren los servicios de su competencia.

1.1. El nacimiento de una nueva disciplina de las Ciencias Sociales.

Una nueva disciplina de las Ciencias Sociales ha surgido con la finalidad de analizar las políticas públicas, comparando, además, en el caso de los bienes preferentes de la protección social, las ventajas y desventajas del mercado y del sector público, a la vez que efectúa el estudio de los procesos de formación y

1. “Mercados o Gobiernos” IEF. 1995

ejecución de dichas políticas públicas. El marco conceptual del análisis de las políticas públicas comprende tres fases: la elaboración, la ejecución y la evaluación.

En el proceso de elaboración de las políticas públicas pueden intervenir diversos agentes, con papeles distintos a jugar y con autoridad y poderes variados. Los participantes son de muy distinta naturaleza: legisladores, gobierno, partidos políticos, grupos de interés, agentes sociales, burocracia y ciudadanos, dependiendo de la finalidad y contenido de la política pública. En la elaboración de las políticas públicas deberán tenerse en cuenta, al menos, las siguientes cuestiones:

- a) La fijación de manera clara y precisa del objetivo que se pretende conseguir con la política en cuestión. Cita el Profesor Stiglitz que la política comunitaria destinada a estabilizar los precios agrarios para corregir el fallo del mercado de imposibilidad de asegurar los riesgos importantes a que se enfrentan los agricultores no tiene en realidad este objetivo, pues el verdadero es la transferencia de rentas al sector agrario; si tal objetivo se hubiera hecho explícito, hubiera tenido una fuerte oposición del electorado urbano.
- b) La enumeración de los instrumentos que van a emplearse para alcanzar el objetivo fijado a la misma.
- c) Las razones que justifican la inclusión en la Agenda Pública de la política pública que se está elaborando.
- d) Las consecuencias que la política pública pueden tener sobre determinados grupos de población, ya que las presiones políticas pueden tener una gran influencia en la forma que adopte la legislación.
- e) Quién ha de ejecutar la política pública en elaboración y cómo: producción pública, producción privada con financiación pública, producción privada con regulación estatal, etc.

Los que tienen a su cargo la elaboración y ejecución de las políticas, tanto en el sector empresarial privado como en el sector público, deben tener un comportamiento ético en todas sus actuaciones. Esta forma de actuar debe ser exigible en mayor grado en la actividad pública, ya que al no existir en la misma el filtro del mercado, comportamientos no éticos pueden pasar sin ver la luz, mientras que en el sector privado, aunque sea a medio plazo, la sanción es inevitable. Comportamientos éticos requieren una transparencia absoluta, sobre todo en el sector público, pues, como dijo el Profesor Fuentes Quintana, la transparencia es a los entes públicos lo que el mercado es a las empresas.

Una vez aprobada la política pública, periódicamente debe efectuarse una evaluación de la misma para conocer el grado de eficiencia alcanzado en la consecución del objetivo y su equidad. Es ésta la última fase del análisis de las políticas públicas; la segunda fase, como ya hemos dicho, es la de su ejecución.

La economía del sector público ha llegado a adquirir tal importancia que pasa por sus manos alrededor del treinta al cincuenta por ciento del producto interior bruto (PIB) de los países desarrollados, convirtiéndose por tanto en el primer agente económico del país.

La fundamentación teórica de tan formidable desarrollo se encuentra en la economía del bienestar. En condiciones ideales los mercados competitivos conducen a la eficiencia, sin embargo en determinados supuestos estas condiciones pueden fallar y el equilibrio competitivo se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto (nadie puede estar mejor sin que alguien esté peor). Se da entonces un fallo del mercado que justifica la intervención del Estado para corregirlo.

Existen, sin embargo, situaciones en las que aun siendo eficiente la economía de mercado ésta origina una distribución de la renta muy desigual, no acorde con los ideales de la sociedad, que justifica la intervención del Estado para corregirla a través de una política de redistribución de la renta.

Por último, y dado que el crecimiento se produce de una manera cíclica a consecuencia de los movimientos de la inversión, la teoría keynesiana suministró

el bagaje teórico que justificaba la intervención del Estado para estabilizar la demanda a un nivel de pleno empleo de los recursos.

A partir de la década de los setenta, se produjo una reacción contra la fuerte intervención del sector público en la economía. Gordon Tullock ha afirmado que los fallos de la economía de mercado pueden ser importantes, pero que los perjuicios ocasionados a la sociedad como consecuencia de las intervenciones públicas pueden no ser menores. Por consiguientes, las políticas públicas deben ser analizadas comparando las ventajas y desventajas del mercado y del sector público. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública se ha pasado al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia.

Como dice Joseph E. Stiglitz² la primera cuestión que hay que analizar es si la intervención del Estado mejora el bienestar de todo el mundo, es decir, si existe una mejora en el sentido de Pareto. Pero aun suponiendo que dicha mejora se logre, hay que demostrar que, en el intento de remediar un fallo del mercado, no resulte que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejora propuesta en el sentido de Pareto. En definitiva, hay que conocer cómo funciona la Administración pública, si queremos saber qué probabilidad tiene la intervención del Estado de remediar los fallos del mercado. Por tanto, para analizar una política pública destinada a corregir fallos del mercado debe tenerse en cuenta no sólo sus objetivos sino también su ejecución. Sobre este tema volveremos más adelante.

Una cuestión que plantea Joan Subirats³ es la definición de políticas públicas. A su juicio, comprende el conjunto de acciones y operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Para Subirats el esquema de análisis debería contener los siguientes pasos: percepción y definición del problema, intereses afectados, grado de organización, acceso a los canales representativos, inclusión en la agenda de actuación de los poderes públicos, formulación de una solución o de una acción de respuesta, establecimiento de objetivos y prio-

2. "La economía del Sector público". Antoni Bosch, Barcelona 1988.

3. "Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración". Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1994.

ridades, soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta, implementación o puesta en práctica de esa política, evaluación y control de los efectos producidos, mantenimiento, revisión o terminación de esa política.

Para Wolf⁴ la teoría del fallo del mercado tiene mucho que ver con la aparición y el desarrollo del nuevo campo académico y profesional del análisis de la política pública. Desde 1970 en Estados Unidos se crearon tres o cuatro docenas de programas de estudios de postgrado con el objetivo de ofrecer una preparación en el joven campo del análisis de la política y la gestión pública. Anualmente se otorgaba el título de doctor o de experto (master) a unos 1.500 graduados y más de 80.000 cargos del sector público administrativo obtienen el título profesional de analista político en la Administración. Se ha creado en 1979 la Asociación para el Análisis y la Gestión de la Política Pública y una Revista de la Asociación.

Wolf estima que el análisis de las políticas públicas puede definirse como la aplicación de métodos científicos a las materias propias de la elección política y la introducción de las mismas en los ámbitos nacionales, internacionales y de seguridad nacional. La especialidad se desarrolla a partir de la aplicación de los métodos de la microeconomía al análisis de los problemas de la defensa, pasando después al análisis de las políticas de la sanidad, la educación y la energía y sus efectos macroeconómicos.

En la Unión Europea la formación de la agenda pública es mucha más aleatoria e incierta que en los Estados miembros, al no existir un verdadero gobierno de la Unión. La Comisión actúa como iniciadora de las políticas públicas de la Unión o siguiendo las directrices del Consejo Europeo, apoyándose en grupos de expertos y comités consultivos, en los que existen representantes de las Administraciones de los Estados miembros como de los grupos de intereses públicos y privados, sociales y económicos.

Presentada la propuesta por la Comisión, empieza la fase de negociación, con el Consejo, que se apoya a su vez en comités y grupos de trabajo de carácter permanente o constituidos “ad hoc”, según la política presentada por la Comisión.

4. “Mercados o Gobiernos”. IEF. Madrid 1995.

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la cultura de la conciliación ha impregnado al Parlamento mucho más que al Consejo.

1.2. El análisis macroeconómico de las políticas públicas.

La finalidad de este ámbito de análisis de las políticas públicas es conocer el impacto que dichas políticas tienen sobre la economía, a cuyo efecto se utilizarán datos a nivel agregado. Para ello se utilizan modelos de equilibrio general y de simulación, que utilizan las técnicas de la teoría macroeconómica para aplicarlos al análisis de las políticas públicas. Dentro de las técnicas de equilibrio general existen diversos modelos: para el análisis de las políticas públicas los Modelos de Equilibrio General Aplicado (MEGA), derivados de las teorías de Arrow y Debreu. Dichos modelos se utilizan asimismo para la simulación de políticas económicas⁵.

El análisis Input-Output tiene como objetivo conocer el impacto que una política pública tiene sobre los agregados macroeconómicos del área territorial de un determinado nivel de gobierno. La Tabla Input-Output se basa en las interrelaciones de las unidades económicas a partir de una matriz de doble entrada, desagregada por ramas de actividad. La Tabla muestra los consumos intermedios o relaciones entre sectores (coeficientes técnicos de producción), la demanda final y la aportación de cada rama al producto interior bruto. Es un instrumento para conocer la eficiencia de una determinada política pública.

Sin embargo, las políticas públicas pretenden en la mayoría de los casos también mejorar la equidad que el mercado origina en la distribución de la renta para lo cual es necesario emplear modelos de equilibrio general.

Como conclusión podemos decir que los dos criterios que en ningún caso deben faltar en el análisis de las políticas públicas son: el de eficiencia, que debe poner de manifiesto si la intervención pública mejora la eficiencia, en el sentido de Pareto, que existía en el mercado, y el de equidad, en el sentido de si la distribución de la renta que el mercado origina queda mejorada con la política pública

5. Iván Planas. "Principales mecanismos de evaluación de políticas Públicas".

analizada. Todo ello sin perjuicio de otras finalidades que el Estado pretenda conseguir con la elaboración de las políticas públicas.

Paso a exponer cuatro casos de análisis de políticas públicas con enfoque macroeconómico, que en mi larga carrera al servicio de la Administración Pública he dirigido o participado en ellos.

En 1963 el Ministerio de Hacienda me envió a Francia a realizar un curso en el Ministerio de Economía y Finanzas francés sobre “Contabilidad Nacional y Métodos de Desarrollo Económico” de seis meses de duración. Poco tiempo después de mi regreso a Madrid fui nombrado Subdirector General de Inversiones, Financiación y Programación de la Dirección General de Presupuestos. Formé un equipo de gente joven de los distintos Cuerpos del Ministerio de Hacienda que tenían inquietudes para tratar de mejorar las elecciones presupuestarias y la gestión. Por Orden de 1 de abril de 1967 se creó dentro de la Subdirección de Inversiones de la Dirección General de Presupuestos, la Sección de Estudios Previsionales, encargada de la realización de trabajos de dicha naturaleza, de la integración del presupuesto del sector público en un cuadro económico global y de la información periódica sobre la marcha de su ejecución, con lo cual se institucionalizaba dentro del Ministerio de Hacienda, siguiendo la pauta de otros países, la elaboración de previsiones económicas de carácter global. La amplia visión del Presupuesto, como uno de los principales instrumentos de la política económica a corto plazo, requiere su integración en un cuadro macroeconómico de la Nación, que recoja la actividad de la totalidad de los agentes económicos.

El Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda de 5 de marzo de 1967 publicó el anuncio del Instituto de Estudios Fiscales convocando el Premio 1966, para recompensar a quienes se comprometieran a realizar un trabajo de investigación sobre las Instituciones tributarias, el Presupuesto, la Deuda o el Gasto Público en España. Propuse al equipo de Inversiones que había formado, concursar al mencionado Premio, proponiendo un trabajo de investigación íntimamente ligado con el Presupuesto: la elaboración de un modelo de previsión económica a corto plazo para España. El Jurado nos otorgó el Premio que fue publicado en 1970 por el Instituto de Estudios Fiscales. Las finalidades que se pretendían conseguir con el modelo elaborado fueron las siguientes:

- integración de la política presupuestaria en una visión global de la economía, permitiendo analizar los efectos que posibles variantes de dicha política podrían ocasionar en la economía española.
- Efectuar una coherencia del conjunto de decisiones tomadas por órganos administrativos diferentes.
- Poder plantear claramente los problemas para la realización del Plan de Desarrollo.

Para ello fue necesario analizar el conjunto de interrelaciones existentes entre las magnitudes macroeconómicas y estudiar el comportamiento de los diferentes agentes económicos de la Nación.

Quiero hacer mención a los funcionarios de la Subdirección de Inversiones que participaron en el trabajo de investigación: José María Aguilar Pinés (†), José Luis Chanco Neve, Leoncio Fernández Maroto (†), Angel Marrón Gómez (†) y José Luis Peinado Pérez (†).

Dados los cambios en la estructura de la economía española, con un gran proceso de expansión de la demanda interna y las fuertes alzas de precios que padecía nuestra economía, que provenían básicamente de los productos alimenticios, consideramos que lo más apropiado era la elaboración de un modelo global de demanda de tipo keynesiano, en el que no fue posible integrar las operaciones financieras ya que la Contabilidad nacional española aun no había abordado este problema.

El modelo que se elaboró se presentó bajo la forma de un conjunto de ecuaciones que describían las relaciones que existían en la economía española entre las operaciones de bienes y servicios, operaciones de distribución y redistribución de la renta, y saldos contables y los agentes económicos analizados: empresas, administraciones públicas, familias y exterior. Las operaciones de cada agente se integran en las Cuentas de explotación, afectación y capital de cada sector de la economía.

Las relaciones que fueron tomadas en consideración eran de cinco clases: contables, de comportamiento, institucionales, de tendencia y de definición.

Las relaciones contables aparecen por el hecho de que el modelo de previsión económica se insertaban en un cuadro contable que ponía de manifiesto que los recursos nacionales en bienes y servicios eran iguales a los empleos que de ellos se haga; y las que establecen que los recursos de un agente económico serán del mismo importe que sus empleos.

Las relaciones de comportamiento representaban de manera esquemática las reacciones medias de las diferentes categorías de agentes a las variaciones de los flujos que les afectan: consumo de las familias como función de la renta disponible, las importaciones ligadas funcionalmente al producto interior bruto de las empresas, etc.

Las relaciones institucionales expresaban las leyes y disposiciones en vigor o que ligan determinadas magnitudes: ecuaciones que determinan los ingresos por cuotas de seguridad social, las que sirven para determinar el monto de los impuestos directos sobre las familias y las empresas, etc.

Las relaciones de tendencia eran las obtenidas en función de los valores adquiridos por las magnitudes consideradas en un periodo de tiempo dado, o que correspondían a las evoluciones medias previstas en el Plan de Desarrollo.

Las relaciones de definición expresaban matemáticamente la significación o naturaleza de una variable: la ecuación que determina el importe de los salarios pagados por las empresas como un productos de tres factores: los salarios del año anterior, el incremento en la tasa salario hora y el número de horas trabajadas; la que expresaba la renta disponible como diferencia entre el total de recursos de la cuenta de afectación de las familias y sus empleos en operaciones de repartición, etc.

El modelo elaborado tenía 116 ecuaciones que, de conformidad con el carácter de la relación que comporta cada una de ellas, se clasificaron en la forma siguiente: 43 ecuaciones contables, 12 ecuaciones de comportamiento, 8 ecuaciones institucionales, 36 ecuaciones de tendencia y 17 ecuaciones de definición. El modelo fue totalmente informatizado y se utilizó durante algunos años. Fue la primera vez, y creo que la única, que la política presupuestaria española se insertó en una visión global de la economía, a través de un modelo.

La segunda experiencia se refiere al análisis de eficiencia y equidad del sistema público de pensiones contributivas.

La tercera se refiere a la política pública de sanidad y el envejecimiento de la población.

La cuarta experiencia se refiere a la política pública instrumentada para el ingreso de España en la Unión Monetaria. Por la importancia que ha tenido para España, voy a describir con un poco de detalle lo que sucedió en la elaboración y ejecución de dicha política pública.

En los Acuerdos de Maastricht la futura Unión Monetaria quedó delimitada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros puedan incorporarse a la Unión Monetaria. El reto para España era fenomenal, dado el estado de la economía y las cuentas públicas que heredaba el primer Gobierno del Partido Popular. Ninguno de los cuatro criterios los cumplía España. Pocos confiaban en aquel entonces en la capacidad de España para superar el reto. Sin embargo, gracias al fuerte liderazgo del Presidente Aznar, que confiaba en la capacidad de nuestra economía, se pudo hacer realidad en España en un tiempo récord la estabilidad económica y, con ella, entrar desde un primer momento y con todos los honores en la Unión Monetaria.

Al formarse el primer Gobierno de Aznar en 1996, el Presidente me llamó para que me hiciera cargo de la Oficina del Presupuesto que pensaba crear. Me hizo ver que me necesitaba para que España entrase en la Unión Monetaria. Después de una larga conversación, y haciendo un llamamiento a mi responsabilidad en un momento crucial para España, acepté el cargo, no sin antes poner las siguientes condiciones: la elaboración de la política presupuestaria recaería en el Presidente del Gobierno, que sería asistido por el Director de la Oficina del Presupuesto (así se hizo constar en el Decreto que creó la Oficina del Presupuesto) y mensualmente tendríamos una o dos reuniones presididas por él, a la que debería asistir el Vicepresidente Económico, los Secretarios de Estado de Economía, de Hacienda y de Presupuestos, el Director de la Oficina del Presupuesto y el Interventor General de la Administración del Estado en los asuntos relativos a la mar-

cha del Presupuesto. Se hizo así realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel de Gobierno, el Presidente.

Las finanzas públicas constituían el escollo fundamental en el camino del proceso español de convergencia. En efecto, según resultaba de las cuentas provisionales publicadas por el banco de España, a finales de 1995 el déficit conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó el 5,9% del PIB y la deuda pública el 66%; a fin de diciembre de 1997 dichos indicadores no debían rebasar, con respecto al PIB de dicho año, el 3% y el 60%, respectivamente. Igual sucedía con la inflación y con los tipos de interés de la deuda pública. A comienzos de 1995, ante las perspectivas económicas que se presentaban para España, los operadores financieros adoptaron una postura cautelara frente a nuestro país, y el Banco de España adoptó una política monetaria restrictiva para controlar la inflación y evitar el deterioro de la peseta, elevando el tipo de interés básico de intervención.

En reunión con el Presidente del Gobierno se acordó realizar una auditoría de las Cuentas Públicas rendidas a Bruselas por el anterior Gobierno, correspondientes al año 1995, a cuyo efecto la Intervención general de la Administración del Estado procedió a revisar y verificar la documentación aportada por los departamentos y organismos con competencia para la tramitación de los expedientes generadores de gasto, poniendo de manifiesto que se habían realizado gastos por un importe de 721,1 miles de millones de pesetas, que no contaban con cobertura presupuestaria.

El Presupuesto se había convertido en un instrumento sin valor alguno, no apto para el control de la actividad pública, existiendo un agujero presupuestario por dicho importe, ya que se habían generado obligaciones sin cobertura presupuestaria, siendo necesario efectuar un nuevo saneamiento de las finanzas del Estado. Vistos los resultados de la auditoría, en la reunión con el Presidente del Gobierno se acordó ir a Bruselas para hacer ver que las cuentas provisionales rendidas por al anterior Gobierno no daban la imagen fiel de acuerdo con los principios contables del Sistema Europeo de Contabilidad Nacional (SEC-79), pues faltaban incluir 721,1 miles de millones de pesetas. El Presidente decidió que el Interventor General y yo nos desplazáramos a Bruselas. La reunión en Bruselas con la Comisión fue durísima; nuestra argumentación se basó en que las cuentas

rendidas no se ajustaban al SEC-79; todo un día de negociación dio sus frutos y se enviaron a Bruselas nuevas cuentas.

Por Real Decreto-Ley 12/1996 de 26 de julio se concedieron créditos extraordinarios por importe de 721.169,7 millones de pesetas; dado que la totalidad de dichas obligaciones que existían a 31 de diciembre de 1995 carecían de cobertura presupuestaria, el artículo 6 del citado Real Decreto-Ley estableció que se imputarían en la contabilidad económica-patrimonial de la Administración General del Estado del ejercicio 1995, lo que dio lugar a que el déficit del Estado se aumentara en 547,8 miles de millones de pesetas, el 0,7% del PIB, pasando a ser el déficit total del conjunto de las Administraciones Públicas del 6,6% del PIB. El esfuerzo de convergencia pasó a ser para el conjunto de las Administraciones Públicas de 3,6 puntos de PIB, en lugar de los 2,9 puntos previsto en el Programa de Convergencia remitido a Bruselas por el anterior Gobierno.

La Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno propuso que se declararan no disponibles créditos del Presupuesto de 1996, por un importe de 200 mil millones de pesetas, lo que se llevó a cabo por Acuerdo del Consejo de Ministros de mayo de 1996, adaptando la política presupuestaria a la senda de convergencia.

La estrategia presupuestaria para 1997 se insertó en un marco de recuperación económica con estabilidad: crecimiento del PIB del 2,9%, el IPC diciembre/diciembre aumentaría el 2,6% y el crecimiento del empleo se preveía en el 2%. La metodología utilizada para cuantificar el Presupuesto del Estado para 1997 en términos de créditos correspondientes a operaciones no financieras, fue la de calcular el techo de gasto teniendo presente que el déficit público no pudiera sobrepasar el 3% del PIB (que permitiría el ingreso en la Unión Monetaria), teniendo en cuenta los ajustes a realizar a consecuencia de que los criterios de contabilidad pública y contabilidad nacional son diferentes y de la existencia de gastos no financieros extrapresupuestarios. Esta metodología fue utilizada por primera vez en España por la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno.

Aplicando esta metodología de techo máximo, los créditos presupuestarios no financieros alcanzaron 18.101,4 miles de millones de pesetas, lo que supuso

que el Presupuesto del Estado para 1997 aumentara sobre el Presupuesto base de 1996 el 1,7%, existiendo por tanto un margen presupuestario de sólo 309,5 miles de millones de pesetas. La opción política efectuada por el Gobierno para distribuir el margen presupuestario fue la siguiente:

- Los gastos no clasificados funcionalmente (intereses de la deuda pública, participaciones de los Entes Territoriales en ingresos del Estado, Fondo de Compensación Interterritorial y relaciones financieras con la Comunidad Europea) experimentaron un aumento de 477,1 miles de millones de pesetas. Este grupo no sólo absorbió la totalidad del margen presupuestario, sino que la sobrepasaba en el 55,2%. Como tales gastos no podían reducirse, ya que derivaban de leyes, del Tratado de la Unión Europea y de la situación de los mercados financieros respecto a los intereses de la deuda pública, se efectuó el ajuste en los restantes grupos de gasto.
- Los gastos sociales (Educación, Asuntos Sociales, Sanidad y Clases Pasivas) derivan en su casi totalidad de leyes que garantizan derechos subjetivos, que sólo podían ser reducidos modificando las leyes que los regulaban. En conjunto, los gastos sociales subieron 31,4 miles de millones de pesetas.
- Quedaban por tanto exclusivamente los gastos de los servicios económicos y los de la Administración General para soportar el recorte de gastos de 201,1 miles de millones de pesetas necesarios para no sobrepasar el margen presupuestario de convergencia de 309,5 miles de millones de pesetas. Los de Administración General experimentaron una baja de 33,1 miles de millones de pesetas y los gastos de los servicios económicos soportaron el mayor ajuste, 168 mil millones de pesetas. Para compensar la baja de inversiones reales, que ascendía a 146,6 miles de millones de pesetas, el Gobierno, en la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, estableció en su artículo 147, los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio, arbitrando los mecanismos adecuados para conseguir que a través de financiación privada la inversión en infraestructuras mantuviera el nivel de ejercicios anteriores.

Es de resaltar que por primera vez desde hacía muchísimos años los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentaron en 1997 una reducción con respecto al año anterior, tanto en términos reales como monetarios, y que los sueldos de los funcionarios fueran congelados.

Después de un saneamiento de las finanzas públicas y de un ajuste presupuestario duro, se redujo el déficit en dos años en 4 puntos del PIB. La reducción del déficit y de la deuda pública y la credibilidad que los mercados otorgaron al Presupuesto de 1997, dio lugar a la reducción de los tipos de interés y de la inflación, y España pasó el examen de finales de 1997, efectuado en mayo de 1998, e ingresó en la Unión Monetaria con todos los honores.

* * *

Una novedad en el análisis macroeconómico de políticas públicas fueron los estudios realizados por Keith Marsden para el Banco Mundial, que se ocupó de la eficiencia macroeconómica tomando como base comparaciones entre países en términos de sus respectivas tasas temporales de crecimiento. El trabajo empírico de Marsden se basa, según Wolf (Mercados o Gobiernos), en una ingeniosa muestra de diez países emparejados durante el período 1970-1979. Los miembros de cada país tienen aproximadamente el mismo nivel de renta per capita, pero porcentajes claramente diferentes entre ingresos tributarios y producto interior bruto. Marsden regresa la tasa de crecimiento real medio anual durante los años setenta para cada uno de los veinte países con sus correspondientes porcentajes de ingresos tributarios con respecto al PIB y el resultado obtenido por Marsden es una relación negativa estadísticamente significativa entre tasa de crecimiento y participaciones tributarias. Marsden igualmente obtiene que la relación entre alto crecimiento y bajos ingresos tributarios relativos no parece ser a costa de la equidad en la distribución de la renta en los países con bajos impuestos y alto crecimiento. A juicio de Wolf, aunque el trabajo de Marsden es importante y pertinente, sin embargo al interpretar sus resultados es preciso tener en cuenta varias reservas derivadas de los datos y que los resultados económicos nacionales dependen de muchos otros factores además de los ingresos tributarios o del tamaño relativo de los sectores del mercado y del no mercado.

Como conclusión podemos decir que desde el punto de vista macroeconómico las políticas públicas tienden a corregir fallos del mercado tanto de eficiencia como de equidad. Para conocer si efectivamente tales fallos se corrigen es necesario analizar las políticas públicas, pues puede suceder que a veces no los corrige sino que los empeore.

1.3. El análisis microeconómico de las políticas públicas.

El marco conceptual de estos análisis consiste en determinar la eficiencia en la asignación de recursos no de toda una política pública, sino en campos particulares de la producción o de la prestación de servicios, es decir de un programa o de un proyecto.

Las técnicas empleadas para medir la eficiencia de un programa o de un proyecto son: el análisis coste-eficacia, el análisis coste-efectividad, el análisis coste-beneficio y el análisis coste-utilidad. El primero se utiliza para comparar proyectos en condiciones ideales, y se suele hacer con carácter previo a la puesta en marcha de la introducción en la agenda pública de un nuevo programa o proyecto. El análisis coste-efectividad compara proyectos o programas alternativos o en competencia. Los costes se miden en unidades monetarias y los resultados (efectivos) en unidades no monetarias equivalentes para todas las alternativas. El análisis coste-beneficio es el más utilizado por su simplicidad técnica, ya que permite realizar comparaciones entre proyectos similares o distintos, al homogeneizar la unidad de medida en valores monetarios. Tanto los costes como los beneficios se expresan en unidades monetarias y es la ratio beneficio/costes o su diferencia en términos absolutos lo que determina si el proyecto es rentable, o más o menos rentables que otros. Como los costes y los beneficios se originan en el transcurso de la vida del programa o proyecto, es necesario actualizar los flujos de costes y beneficios utilizando la tasa de descuento. No existe acuerdo entre los economistas acerca de cuál debería ser la tasa de descuento en los proyectos públicos, debe ser la del mercado, la denominada tasa social de descuento o aquella a la que el Estado puede pedir prestado. A juicio de Stiglitz⁶, es necesario tener en cuenta cómo afectará el proyecto a la economía y a quién reportará beneficios

6. "La economía del sector público". Antoni Bosch. 1988.

y sobre quién recaerán los costes; además de sopesar los beneficios y los costes de las diferentes personas mediante una función social de bienestar, las consecuencias de los proyectos para las generaciones futuras y sobre el medio ambiente.

Paso a narrar la experiencia que como Subdirector de Inversiones tuve en el análisis de proyectos de inversiones públicas. La Orden de 29 de enero de 1970 creó en la citada Subdirección de la Dirección General de Presupuestos, la Sección de Evaluación de Proyectos, estableciendo que sería competencia de la misma, en conexión con los Servicios de los diferentes Departamentos Ministeriales, la realización de los trabajos necesarios para establecer los métodos y criterios que deben seguirse en la evaluación de los proyectos de inversiones públicas y de las cargas recurrentes, el examen e informe de las evaluaciones que de conformidad con la Ley 1/1969, de 11 de febrero, hayan sido efectuadas por los correspondientes Servicios de los Departamentos Ministeriales y la evaluación directa de los proyectos que se le encomienden. En 1970 se iniciaron los primeros trabajos, y dado que en aquella época la formación en las técnicas de análisis coste-beneficio no estaban muy difundida dentro de la Administración, se estableció una estrategia para elaborar metodologías de evaluación de proyectos de inversión en diversos sectores de carácter homogéneo, con el propósito fundamental de seleccionar, dentro de unas limitaciones financieras establecidas previamente, el mejor o los mejores proyectos posibles hasta agotar la financiación disponible. Como ha expuesto Isidoro Marcos⁷, se diseñó una metodología genérica en la que se pretendía que en todos los proyectos se definiesen con claridad su objetivo y posibles alternativas para alcanzarlo, así como se cuantificasen en la medida de lo posible los costes y beneficios para compararlos mediante un índice de rentabilidad. Se utilizó fundamentalmente la tasa interna de retorno, aunque no se excluían otros índices, como el valor actual neto o la relación coste-beneficio. La Subdirección de Inversiones preparó diversos borradores de metodologías en varios sectores, para que sirvieran de documentos de trabajo inicial en cada uno de los grupos que se constituyeron.

En el sector Agricultura se elaboró una metodología sobre evaluación de proyectos de regadío que fue contrastada con un ejemplo práctico y se elaboró tam-

7. "Ley General Presupuestaria y Gestión por objetivos. Análisis de la Ley General Presupuestaria"- Instituto de Estudios Fiscales. 1977.

bién una metodología de evaluación de proyectos forestales. En el sector de Transportes se realizaron metodologías de evaluación de proyectos de puertos, carreteras y ferrocarriles urbanos y suburbanos. Para proyectos industriales se elaboró igualmente una metodología y en el campo de la Administración Local una metodología para evaluar inversiones en los servicios de limpieza y recogida de basuras.

Los Ministerios que en principio se mostraron muy colaboradores fueron cambiando su comportamiento, pues pensaban que tal estrategia podía mermar la decisión política de elección de los proyectos que considerasen más convenientes. Al cabo de unos años la experiencia en la que todo el Grupo de Inversiones pusimos nuestras ilusiones, quedó frustrada. La resistencia al cambio es uno de los peores enemigos para modificar la mentalidad en la Administración Pública.

El expediente del Trasvase Tajo-Segura fue enviado para informe a la Subdirección General de Inversiones; pocas de las observaciones formuladas se recogieron en la aprobación del mismo.

1.4. Las fases del análisis de las políticas públicas tanto macroeconómicas como microeconómicas.

Cuatro fases podemos distinguir en el análisis de las políticas públicas: la elaboración, la evaluación ex-ante, la ejecución y la evaluación ex-post, aunque algunos autores refunden en una sola: la evaluación ex-ante y la evaluación ex-post, ya que únicamente se diferencian por el momento temporal en que se realizan. Pasamos a exponer someramente el contenido de cada una de ellas, ya que el análisis en profundidad se realizará en cada capítulo dedicado a su correspondiente fase.

Las políticas públicas surgen para corregir los fallos del mercado en relación con la eficiencia y la distribución de la renta, a través de intervenciones públicas.

Generalmente los economistas admiten que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia. Una situación es económicamente eficiente si no es posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otro (óptimo de Pareto). La razón de esta eficiencia se encuentra en que en

el equilibrio competitivo, con el sistema de precios que el mercado genera, el consumidor maximiza su beneficio pagando un precio igual a la utilidad marginal del bien; y el empresario maximiza su beneficio cargando un precio igual al coste marginal de producir el bien. La pregunta que surge inmediatamente es si los mercados competitivos conducen siempre a la eficiencia o si, por el contrario, se han de cumplir determinadas condiciones para que tal hecho suceda. La respuesta es que la eficiencia no se conseguirá en los supuestos siguientes:

- Bienes de consumo no rival y no excluyente,
- Fallos de la competencia (control monopolístico, rendimientos crecientes de escala),
- Efectos externos,
- Existencias de riesgos e incertidumbres no asegurables por la inexistencia de mercados de seguros de futuros,
- Información imperfecta y costosa.

Los bienes que reúnen a la vez las características de no rivales y no excluyentes se conocen con el nombre de bienes públicos puros, y las necesidades que satisfacen no pueden ser atendidas por el mercado, ya que el coste marginal de que un individuo adicional disfrute de ellos es cero, mientras que el coste de excluir a un individuo del servicio es infinito. Ésta es la razón de que tales bienes tengan que ser suministrados por el poder público y financiados de manera coercitiva (defensa, orden público, etc.).

Tenemos así delimitados dos tipos de bienes situados en polos opuestos: los bienes privados suministrados por el mercado y los bienes públicos suministrados por el Estado. Entre uno y otro polo se encuentra un conjunto de bienes privados (en el sentido de que no cumplen las dos características de los bienes públicos puros), que en la actualidad son suministrados total o principalmente por el sector público. La educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y los servicios sociales constituyen casos típicos del grupo de bienes que constituyen la protección social. No

existe una razón única por la que los bienes de protección social deban financiarse públicamente. Para cada una de las prestaciones, la doctrina ha construido una teoría que justifica el pase al sector público de una necesidad privada. En el caso de la sanidad, la teoría está fundamentada en fallos del mercado (imperfecciones de la información, falta de competencia, mercancía no homogénea, externalidades positivas de consumo, relación de agencia), problemas de riesgo moral: a) en el consumo, si contrata un seguro; b) si no lo contrata, el gobierno tendrá que acudir a atenderlo cuando tenga una enfermedad, necesidad preferente (los consumidores no valoran correctamente los beneficios que se derivan de la asistencia sanitaria), distribución de la renta (equidad en el acceso), problemas de selección adversa de riesgos (los aseguradores rechazarán a los pacientes de alto riesgo o les exigirán tan alta prima que daría lugar a una falta de equidad en el acceso), costes de transacción elevados (en Estados Unidos los gastos de administración son del 25%).

Para Stiglitz⁸ la elaboración de políticas públicas debe abordar las siguientes cuestiones:

- Necesidad de la política
- Fallos de mercado, que se pretende corregir
- Recogida y análisis de datos
- Elaboración de un modelo
- Distintas formas de intervención del Estado
- Formular políticas alternativas.
- Evaluación ex-ante (comparar alternativas del mercado y del no mercado)
- Cómo y quién ejecutará la política.

8. "La economía del sector público". Antoni Bosch. 1988.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Paso a analizar las diferentes etapas que conlleva la elaboración de políticas públicas.

2.1. Necesidad de las políticas públicas.

Cuando analizamos una política pública la primera pregunta que debemos hacernos es por qué nació la misma. Una investigación histórica es por tanto necesaria para conocer las causas de su origen y las personas y organizaciones que presionaron para que la misma se incluyera en la Agenda del Gobierno.

En este sentido voy a transcribir unos párrafos del Mensaje Imperial que Bismark en nombre del Emperador leyó dirigiéndose al Reichstag el 17 de noviembre de 1881:

«Ya en febrero de este año hemos manifestado nuestro convencimiento de que la superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores. Consideramos como un deber imperial encomendar nuevamente esta tarea al Reichstag. Con tan suma satisfacción contemplaremos los éxitos con los que Dios ha bendecido nuestro Gobierno, si nos fuese posible poder recordar algún día el haber dejado a la Patria una nueva y duradera garantía de paz interior, y a los necesitados una mayor seguridad y más amplia ayuda, a la cual tienen derecho. Nuestros desvelos en este sentido cuentan con la aprobación de todos los Gobiernos federados y confiamos encontrar igualmente apoyo en el Reichstag, sin distinción de posiciones partidistas.

En este sentido se enviará en primer lugar al Reichstag una refundición del proyecto de ley, que fue enviado a la sesión anterior por los Gobiernos federados, sobre seguro de los trabajadores en caso de accidentes de trabajo, teniendo presente las discusiones ya habidas en el Reichstag respecto del mismo, abriendo así una nueva deliberación sobre este tema. Completándolo se adjuntará un pro-

yecto de ley que propondrá una organización paritaria del sistema de las “Cajas de Enfermedad” en la industria. También se contemplará la situación de quienes por edad o invalidez resulten incapacitados para trabajar, que tienen ante la colectividad una pretensión fundada a una mayor asistencia estatal que la que hasta ahora les pudo ser impartida».

De un Estado democrático basado exclusivamente en la legitimidad formal hemos pasado a otro Estado democrático basado en dicha legitimidad y la que deriva de la actuación eficiente y equitativa. Como dice Subirats⁹, se ha roto la unidad formal del sistema basado en una legitimidad que establecía una relación inequívoca entre interés público general y las acciones de cualquier servicio de la Administración Pública. Hoy día la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y de las empresas a través de sus representantes que en su legitimidad ideológica y constitucional. Pero estas representaciones actúan a veces como grupos de presión de determinados intereses y por ello es necesario conocer la historia del nacimiento de la política pública que se analiza. Como hemos dicho en el Capítulo 1º, en el proceso de elaboración de las políticas públicas pueden intervenir agentes muy diversos, con papeles distintos a jugar y con autoridad y poderes variados. Los participantes son de muy diversa naturaleza: legisladores, gobiernos, partidos políticos, grupos de interés, agentes sociales, burocracia y ciudadanos, dependiendo de la finalidad y contenido de la política pública. Cita Stiglitz el caso de la política agraria comunitaria como un ejemplo paradigmático de la influencia que el sector agrario tuvo en su definición, ya que tal política se presentó con la finalidad de estabilizar los precios agrarios para corregir el fallo del mercado de la imposibilidad de asegurar los riesgos importantes a que se enfrentan los agricultores. Sin embargo no tiene en realidad este objetivo, pues el verdadero es la transferencia de rentas al sector agrario, pero como afirma Stiglitz, si tal objetivo de hubiera hecho explícito, hubiera tenido una fuerte oposición del electorado urbano. Por ello el análisis del proceso político por el que se adopta una determinada política pública puede ser esclarecedor para ayudar a comprobar

9. “Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración”. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid 1990.

por qué el programa es como es y por qué las presiones políticas influyen en unos programas más que en otros¹⁰.

La producción de servicios colectivos y de las inversiones necesarias para llevar a cabo dicho proceso constituye principalmente la mitad del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas españolas. La tasa de crecimiento de los servicios colectivos fue en el período 1960-75 del 19,04% en términos monetarios acumulativo anual, siendo responsable del 35,1% del aumento del gasto. A partir de dicho período el gasto público en servicios colectivos ha experimentado en términos constantes una tasa de crecimiento mayor que la del PIB.

Al estudiar las políticas de producción de servicios colectivos, se plantean las cuatro preguntas siguientes¹¹:

- Qué servicios producir
- para quién producirlos
- quién los paga
- cómo producirlos

La respuesta a la primera pregunta es que por convenio se consideran como servicios colectivos los producidos por las ramas de las Administraciones Públicas correspondientes a administración general, justicia, orden público y seguridad y defensa nacional, para el resto de servicios el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) explicita los que deben considerarse como servicios colectivos.

Para contestar a la segunda pregunta, debemos de hacer una distinción entre bienes públicos puros y aquéllos que satisfacen necesidades preferentes; en cuanto a los primeros, al no darse en ellos el principio de exclusión, se producen para

10. Stiglitz. "La economía del sector público".

11. "El problema de la eficiencia en el sector público en España". IEE 1994. J. Barea y A. Gómez Ciria.

toda la colectividad, y en relación con los segundos, corresponde a la autoridad pública decidir a quién se ha de suministrar dichos servicios.

Al tratarse de servicios de no mercado, la financiación de su producción no se efectúa vía precio, sino que son de provisión pública y financiados, por tanto, en su mayor parte a través de impuestos. Se desprende de lo que hemos expuesto que en los servicios colectivos las preguntas de qué servicios producir, para quién producirlos y quién los paga, la adopta la autoridad pública, en tanto que en los bienes y servicios producidos para la venta es el mercado quien da la respuesta a las mismas.

Este comportamiento diferente no se da en la respuesta a la última pregunta: cómo producirlos, ya que el proceso de producción, tanto en los servicios colectivos como en los destinados a la venta es un problema técnico de organización y dirección, en el que la autoridad política no debería entrar. Como ya veremos más adelante, en la práctica esto no es así, dando lugar a ineficiencias en el sector público.

2.2. Fallos del mercado que se pretende corregir.

Generalmente los economistas admiten que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia. Una situación es económicamente eficiente si no es posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otro (óptimo de Pareto). La razón de esta eficiencia se encuentra en que en el equilibrio competitivo, con el sistema de precios que el mercado genera, el consumidor maximiza su beneficio pagando un precio igual a la utilidad marginal del bien; y el empresario maximiza su beneficio cargando un precio igual al coste marginal de producir el bien. La pregunta que surge inmediatamente es si los mercados competitivos conducen siempre a la eficiencia o si, por el contrario, se han de cumplir determinadas condiciones para que tal hecho suceda. La respuesta es que la eficiencia no se conseguirá en los supuestos siguientes:

- Bienes de consumo no rival y no excluyente,
- Fallos de la competencia (control monopolístico, rendimientos crecientes de escala),

- Efectos externos,
- Existencias de riesgos e incertidumbres no asegurables por la inexistencia de mercados de seguros de futuros,
- Información imperfecta y costosa.

Los bienes que reúnen a la vez las características de no rivales y no excluyentes se conocen con el nombre de bienes públicos puros, y las necesidades que satisfacen no pueden ser atendidas por el mercado, ya que el coste marginal de que un individuo adicional disfrute de ellos es cero, mientras que el coste de excluir a un individuo del servicio es infinito. Ésta es la razón de que tales bienes tengan que ser suministrados por el poder público y financiados de manera coactiva.

Tenemos así delimitados dos tipos de bienes situados en polos opuestos: los bienes privados suministrados por el mercado y los bienes públicos suministrados por el Estado. Entre uno y otro polo se encuentra un conjunto de bienes privados (en el sentido de que no cumplen las dos características de los bienes públicos puros), que en la actualidad son suministrados total o principalmente por el sector público. La educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y los servicios sociales constituyen casos típicos del grupo de bienes que constituyen la protección social. No existe una razón única por la que los bienes de protección social deban financiarse públicamente. Para cada una de las prestaciones, la doctrina ha construido una teoría que justifica el pase al sector público de una necesidad privada. En el caso de la sanidad, la teoría está fundamentada en fallos del mercado (imperfecciones de la información, falta de competencia, mercancía no homogénea, externalidades positivas de consumo, relación de agencia), problemas de riesgo moral: a) en el consumo, si contrata un seguro; b) si no lo contrata, el gobierno tendrá que acudir a atenderlo cuando tenga una enfermedad, necesidad preferente (los consumidores no valoran correctamente los beneficios que se derivan de la asistencia sanitaria), distribución de la renta (equidad en el acceso), problemas de selección adversa de riesgos (los aseguradores rechazarán a los pacientes de alto riesgo o les exigirán tan alta prima que daría lugar a una falta de equidad en el acceso), costes de transacción elevados (en Estados Unidos los gastos de administración son del 25%).

Las razones expuestas, que ponen de manifiesto los fallos del mercado en la cobertura de las necesidades de la protección social, justifica y legítima “a priori” la intervención del sector público en los programas sociales, ya que, como hemos dicho, el equilibrio competitivo que genera el mercado se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto. Sin embargo, al traspasar a la esfera pública la producción de bienes privados, se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados: no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública en la protección social, se ha pasado recientemente al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia. El camino que parece más seguro para ello es tratar de utilizar el mercado en la gestión por el sector público de los programas sociales, dando entrada a la competencia, estableciendo una clara separación entre la regulación, la provisión (financiación), el aseguramiento y la producción.

Contra la fuerte intervención del sector público en la economía se ha producido una reacción a partir de la década de los setenta. Como ha afirmado Gordon Tullock, los fallos de la economía de mercado pueden ser importantes, pero los perjuicios ocasionados a la sociedad como consecuencia de las intervenciones públicas pueden no ser menores. Por todo ello, las políticas públicas deben ser evaluadas comparando las ventajas y desventajas del mercado y del sector público. La evaluación de los programas públicos, destinados a corregir fallos del mercado, debe tener en cuenta no sólo sus objetivos, sino también su ejecución. El traspaso a la esfera pública de la provisión de bienes privados genera inconvenientes y ventajas:

a) Inconvenientes. Hay razones para la actuación del gobierno en los programas sociales, pero, al tratarse de bienes privados y situarlos en la esfera pública, se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados, tales como: la capacidad de satisfacer las distintas preferencias (necesidades) de los diversos individuos; las limitaciones de igualdad impuestas por el Gobierno perjudican a esta capacidad; los mercados proporcionan una variedad de mecanismos (incluida la competencia) para garantizar la eficiencia, que los productos que realmente se produzcan sean los que los usuarios quieren, y que la

calidad refleje lo que están dispuestos a pagar; si el productor es el Gobierno, no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados; los efectos perjudiciales derivados del sometimiento al derecho administrativo de los procesos de producción de los bienes privados de la protección social, que perjudican la capacidad del Gobierno para funcionar con eficacia.

b) Ventajas.: Pese a las desventajas notables que el gobierno tiene frente al sector privado cuando actúa en el campo de la producción de bienes privados, tiene sin embargo ventajas notables cuando actúa dentro de la esfera de la regulación, tales como: poder gravar con impuestos, mitigar los problemas de riesgo moral, mitigar los problemas de selección adversa y reducir los costes de transacción. Habrá que tener muy en cuenta para un buen gobierno de los gastos sociales, la introducción de lo que Stiglitz denomina “principio básico de la transparencia”, no mezclando aspectos relativos a la redistribución con los de seguro y ahorro, ya que confunden en vez de clarificar.

En la Unión Europea la protección social constituye uno de los principales activos de cohesión social. No se plantea la destrucción del sistema, sino adaptarlo al nuevo entorno económico y demográfico, haciéndolo sostenible. J. Stiglitz en su obra *“El papel económico del Estado”* propone una tercera vía entre los que simplemente suponen que los mercados pueden solucionar cualquier problema y los que piensan que el gobierno puede solucionar cualquier problema, si así lo quiere. Esta tercera vía, dice, es el reto para las próximas décadas. El ex Primer Ministro inglés, Tony Blair, en el *“Libro Verde: Un nuevo contrato para el bienestar”*, decía que *«el Estado del Bienestar tiene que cambiar, porque el mundo ha cambiado radicalmente desde la generación de Beveridge, el mundo laboral no es el mismo, el papel de la mujer y la estructura de la familia se ha alterado, y sin embargo el sistema de protección social ha quedado desfasado con respecto a los cambios en el mundo»*. El *“Libro Verde”* pretende dar una respuesta a la pregunta de qué se pretende conseguir con el Estado del Bienestar, eligiendo un tercer camino: no plantea desmantelar todo el sistema de protección social dejando lo justo e imprescindible para los indigentes; tampoco plantea dejarlo seguir funcionando de una manera poco eficaz, lo que se pretende es llevar a cabo una reforma basada en un contrato nuevo con el ciudadano para tener un Estado del Bienestar justo y transparente que beneficie a todos, hecho a medida del mundo moderno,

eficiente y con un coste asumible. Un pacto justo para todas las generaciones. Para Tony Blair, la tercera vía ha de estar alejada de dogmatizaciones. Cree que, en la actualidad, la economía marca el destino de los pueblos y condiciona la política, pero que la gestión económica *«no es de derechas ni de izquierdas, es buena o mala»*.

¿Por qué la gestión privada puede ser más eficiente que la gestión pública? La respuesta nos la da la teoría moderna de los derechos de propiedad. La empresa privada será, en general, más eficaz y funcionará con un precio de coste más bajo, no porque los hombres sean diferentes, ni porque sean más inteligentes o más egoístas, sino simplemente porque la distribución de los derechos de propiedad no es la misma. El accionista, incluso de una empresa muy grande, es propietario de un título identificable y libremente negociable que le motiva a seguir de cerca la evolución de su valor mercantil. Pero el contribuyente no tiene nada de eso, sólo tiene una propiedad “de principio” de los servicios públicos, de la cual no puede ni siquiera capitalizar los beneficios de una buena gestión, si los hay.

Para esclarecer si la competencia es o no posible en el sector público en el presente siglo, debemos plantearnos cuál es el entorno económico que rige en la Europa del siglo XXI.

La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Respecto al primero, eficiencia en la asignación de los recursos, el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la acción de la Comunidad y de los Estados miembros se realizará respetando el principio de una economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos.

El TUE recoge las normas de la competencia aplicable a las empresas públicas; sin embargo nada dice en cuanto a la competencia de los bienes de la protección social. En la elaboración de la Directiva comunitaria relativa a los servicios se ha propuesto que queden sujetos a la competencia los bienes de la protección social, que no llegó a prosperar ante la oposición de los Sindicatos europeos.

La intervención pública se produce por los fallos en los resultados producidos por el mercado. Para conocer el éxito o el fracaso del mercado se utilizan dos criterios: la eficiencia y la equidad distributiva. Para Wolf¹² los resultados del mercado son eficientes si no pueden lograrse mayores beneficios con un mismo nivel de costes; es decir, que la asignación de recursos es eficiente en sentido estático. La eficiencia dinámica se refiere a la capacidad de los mercados libres para promover una nueva tecnología que reduzca los costes, mejora la calidad del producto o crea productos nuevos y comercializables. Por último se denomina eficiencia X a la capacidad de los mercados libres para reducir los costes y aumentar la productividad de una tecnología dada al estimular las mejoras organizativas, las mayores motivaciones del trabajador y de la dirección y el mejoramiento de un amplio espectro de decisiones empresariales.

El criterio de equidad debe tener una gran importancia en la formulación de las políticas públicas, y por ello Wolf lo incluye como uno más de los fallos del mercado, pues la intervención pública en el campo de los tributos, de la educación, de la defensa y de la vivienda, los problemas de la equidad distributiva es a veces inclusive más importante que los de la eficiencia, considerando Wolf la distribución de la renta como una clase específica de bien público.

Para Charles Wolf¹³ existen cuatro clases de fallos del mercado que justifican la intervención pública: externalidades y bienes públicos, rendimientos crecientes, imperfecciones del mercado y justicia distributiva.

2.3. Recogida de datos y elaboración de un modelo.

La recogida y análisis de datos y la posterior elaboración de un modelo es otra de las etapas necesarias en la elaboración de políticas públicas.

La recogida de los datos correspondientes al campo de las políticas públicas a elaborar requiere un trabajo muy laborioso por los miles de datos que por lo general son necesarios y el tiempo que requiere su análisis posterior y por el conocimiento necesario de los aspectos institucionales en que se enmarca la polí-

12. "Markets or Governments". 1988. Rand. Traducción española "Mercados o Gobiernos". IEF. 1995.

13. "Mercados o Gobiernos". IEF 1995. obra citada.

tica a elaborar. Es conveniente elaborar un modelo que especifique las relaciones entre variables dependientes e independientes, para lo cual es necesario que en la elaboración de la política en cuestión participen expertos que conozcan el campo de análisis, los objetivos que se pretenden alcanzar y que sean expertos en la elaboración de modelos econométricos. Los objetivos deberán recogerse en el modelo como variables independientes.

2.4. Distintas formas de intervención del Estado.

Una vez identificado el fallo del mercado el Estado debe intervenir para corregirlo. A juicio de Stiglitz¹⁴ tres son las formas para resolver el problema: producción pública, producción privada con subvención pública y producción privada con regulación estatal. La forma de corregirla depende de las características específicas del programa público. Si el Estado decide asumir directamente la producción deberá decidir cómo se distribuye la misma a los agentes económicos: a precio de mercado, a un precio que se aproxime al coste de producción, a un precio muy inferior al coste de producción o de forma gratuita y uniforme.

En los dos primeros supuestos se trata de bienes privados, pero que, por sus características, tienden al monopolio; en la Unión Europea se ha ido por el camino de suprimir los monopolios, abriendo los mercados para que exista concurrencia y libre competencia con regulación estatal. El tercer supuesto se da cuando existen externalidades positivas (caso de la educación superior), y el último cuando no se cobra precio, distribuyéndose gratuitamente de manera uniforme como ocurre en los bienes preferentes de la protección social: educación básica y media (por la integración social que se produce) y sanidad, estableciéndose en determinados supuestos un copago para evitar consumos innecesarios sin afectar a la equidad.

A la educación universitaria se ha trasladado en la práctica el principio de gratuidad, ya que en la actualidad los estudiantes universitarios sólo pagan, a través de las tasas, entre el 15 y el 20% del coste de la educación que reciben; el resto se financia con fondos públicos a través de los impuestos generales. Dado que la educación universitaria no es un bien público puro, sino que es un bien preferente

14. "La economía del sector público". Obra citada

que genera externalidades positivas, su financiación en la forma que actualmente se realiza produce falta de equidad en el sistema, así como ineficiencia en su gestión. No se garantiza la equidad, ya que los fondos públicos que financia la Universidad provienen de impuestos que son pagados por todos los españoles, ricos y pobres, en cambio los alumnos universitarios provienen proporcionalmente en mayor número de familias de renta media alta y muy alta y de familias con estudios universitarios, generando efectos distributivos perversos, ya que se redistribuyen recursos desde las familias más pobres a las más ricas. Ello va en contra de lo dispuesto en el artículo 40.1 de nuestra Constitución, que establece que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para una distribución de la renta personal más equitativa, y del 31.2, que dispone que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos.

En el supuesto de que el Estado decida que el bien sea producido por empresas privadas, el Estado tiene que decidir sobre las cuestiones siguientes: reservar la distribución, conceder una subvención a las empresas privadas para que se suministra a los consumidores a un precio inferior, conceder una subvención a los consumidores, bien en forma de ayuda fiscal o de ayuda directa.

Para Stiglitz¹⁵ las características específicas del Gobierno le proporciona ventajas para corregir los fallos del mercado. Cita a estos efectos: el poder de imponer tributos (desalentar el consumo de tabaco a través de impuestos), el poder de prescripción (restringir la entrada al mercado puede en ocasiones incrementar el nivel de bienestar), el poder de sancionar (sanciones por contaminación) y el menor coste financiero en la resolución de las deficiencias de mercado (economía de transacción por contar con una organización establecida para corregir los defectos del mercado, problemas de selección adversa de riesgos).

Pero al elaborar las políticas públicas hay que tener en cuenta junto a las deficiencias del mercado las deficiencias del sector público. Sobre esta cuestión Stiglitz¹⁶ cita las siguientes: a) la relación fiduciaria del Gobierno impone serias limitaciones a la política de empleo (tanto en salarios como en duración de los contratos) y sobre el gasto; b) el sector público padece también los problemas de-

15. "El papel económico del Gobierno" IEF 1993

16. "El papel económico del Estado"

rivados de la información imperfecta y de la existencia de mercados incompletos; c) el poder de redistribución inherente a los poderes coercitivos del Gobierno, no sólo puede dar lugar a desigualdades, sino también a actividades de captación de rentas; d) las limitaciones de los Gobiernos en ejercicio, para imponer objetivos programáticos que obliguen a futuros Gobiernos, pueden provocar pérdidas económicas; e) limitaciones sobre la transferencia de los derechos de propiedad en el sector público imponen restricciones al diseño de estructuras incentivadas efectivas; f) la falta de competencia dentro del sector público atenúan los incentivos.

2.5. Formular políticas alternativas.

Los objetivos de la política pública que se están elaborando pueden ser igualmente corregidos a través de políticas o de programas alternativos. Una de las etapas de esta política pública en proceso de elaboración es adjuntar para su análisis el diseño de políticas alternativas así como la referente a la política en vigor.

Voy a exponer los casos de políticas públicas alternativas que tienen los mismos objetivos que los que estaban en vigor: me refiero a Suecia y a España.

Hace ya quince años que Suecia abandonó el sistema estatista de protección social que lleva su nombre a consecuencia de la grave crisis económica que padeció a comienzos de los 90. Como dice el autor del libro “Reinventando el Estado del Bienestar (Mauricio Rojas, 2008)”, Suecia ha adoptado un nuevo modelo con una combinación dinámica de la responsabilidad pública por la equidad con un pujante capitalismo del bienestar y una libertad ciudadana de elección cada vez más amplia. Este experimento se encuentra todavía en marcha.

Cuenta el autor que cuando llegó a Suecia en 1974 era impensable que los ciudadanos pudiesen elegir la escuela para sus hijos o el centro médico en el cual ser atendidos. Uno “le pertenecía” a un hospital público y los hijos de uno “le pertenecían” a una escuela pública determinada, aquella que se le hubiera asignado de acuerdo al área donde residían.

Como dice Mauricio Rojas, el eje fundamental de las reformas emprendidas ha sido la ruptura de los monopolios estatales sobre la producción de los servicios

del bienestar. Se sale de una economía planificada cerrada para crear un sistema de bienestar mixto, basado en la participación y colaboración del Estado, el empresariado y los ciudadanos. El sector empresarial participa en la producción de servicios en condiciones lo más cercanas posible a un mercado plenamente competitivo, con libertad de elección por parte de los ciudadanos. La provisión seguirá siendo pública y se conserva el marco de equidad y pleno acceso de todos los ciudadanos a los servicios producidos. La libertad de elección se garantiza a través de los bonos de bienestar, donde el interesado puede elegir el centro público o privado. Este sistema se ha ido extendiendo paulatinamente a la elección de la atención médica y hospitalaria producida por centros públicos y privados e igualmente en la educación.

Estos cambios al nivel de demanda y de oferta no han tenido influencia en la financiación de los servicios básicos, que excluye la posibilidad para el consumidor de pago extra por un acceso preferencial a algún servicio o para obtener un servicio de más alta calidad. Esto no excluye un cierto cobro por los servicios recibidos de salud, donde el copago está generalizado, pero el cobro tiene que ser igual para todos e independiente de quien preste el servicio.

En España, la Ley 15/97 de 15 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, rompió con el modelo centralista y abrió la puerta a la creación de centros sanitarios con personalidad jurídica y autonomía. La Ley no excluye ninguna forma jurídica concreta para la gestión de centros sanitarios, siempre y cuando tengan naturaleza o titularidad pública y mantengan el carácter de servicio público de la asistencia. También recoge explícitamente la gestión indirecta de servicios, remitiéndose a la Ley General de Sanidad.

Las limitaciones impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea en cuanto al déficit público, ha llevado a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hayan buscado la colaboración público-privada en la construcción y gestión de infraestructuras públicas. El Manual del déficit y de la deuda pública de Eurostat impone el condicionante para que dichas infraestructuras no tengan influencia en el déficit público que tanto el riesgo de construcción como el de explotación, en su caso, corran por cuenta del sector privado, y que la inversión figure en el balance del agente privado.

La puesta en marcha en el año 1999 del Hospital de Alcira supuso un hito en lo que a gestión sanitaria se refiere, ya que se trataba de la primera experiencia de aplicación de la concesión administrativa al sector sanitario en España. La Administración mantiene la titularidad del servicio, pero encomienda la organización y explotación del servicio al sector privado. El adjudicatario asume el coste de construcción del centro así como la prestación sanitaria, lo que le da derecho a la correspondiente retribución económica por la actividad desarrollada; la Administración controla a través de una Comisión Mixta y un Comisionado la actividad del Centro. El acceso a la asistencia sanitaria es de carácter gratuito, público y universal, igual que en los restantes hospitales de la Comunidad Valenciana. El pago al concesionario lo efectúa la citada Comunidad en razón de una prima “per capita” por la población que le corresponde atender, que es inferior al coste medio por ciudadano en toda la Comunidad Autónoma. Por este importe el adjudicatario no sólo atiende a toda la población del Departamento de Salud, sino también financia la construcción y mantenimiento tanto del Hospital como de los Centros de atención primaria del área.

Recientemente la Comunidad de Madrid ha construido ocho hospitales utilizando la fórmula PPP (partenariado público privado), donde la construcción se financia privadamente y la gestión es casi totalmente privada, corriendo el riesgo tanto de la construcción como de la gestión por cuenta del sector privado. La Comunidad abona al adjudicatario del concurso el canon establecido.

Para los funcionarios de la Administración Civil del Estado, la Mutualidad de Funcionarios (MUFACE) se encarga de la gestión de la prestación sanitaria financiada por el Presupuesto del Estado; la prestación corre a cargo de aseguradoras privadas mediante prima capitativa.

2.6. Evaluación ex ante de políticas alternativas.

Las políticas públicas que se están elaborando para conseguir determinados objetivos, así como sus políticas alternativas, deben ser evaluadas antes de su puesta en ejecución. El análisis debe efectuarse con dos criterios: el de la eficiencia y el de la equidad.

En cuanto a la eficiencia habrá que tener presente las distintas fórmulas alternativas que el Estado puede utilizar en su intervención, ya que puede tener importantes repercusiones en los costes de producción y distribución del bien o servicio que la política pública suministra.

Dado que una política pública puede beneficiar de forma diferente a cada persona o cada colectivo, es muy importante que se efectúe una evaluación ex-ante de dicha política, así como de las políticas alternativas. Cita Stiglitz¹⁷ el caso de un país donde no existe prestación sanitaria pública y su financiación se efectúa por tanto privadamente y se pretende establecer una política de asistencia médica a las personas mayores. En un principio los beneficiarios de dicha política serían las personas mayores; sin embargo, si analizamos con mayor profundidad nos encontraremos que en parte los verdaderos beneficiarios serían las familias, que son las que se ahorrarían las aportaciones que hacen a los ancianos para que paguen la asistencia sanitaria. El ejemplo citado por Stiglitz se refiere a quienes son los que se benefician de la construcción de una nueva línea de metro. La respuesta inmediata es los usuarios, pero ésta puede no ser correcta totalmente. El que tiene que desplazarse en metro ve mejorado su bienestar por el mejor servicio de metro que se le preste, pero los alquileres de la zona aumentarán por la mejor comunicación que el metro suministra, por lo que dicho efecto puede anular en todo o en parte la mejora del bienestar que tuvo por la implantación del metro.

En el Capítulo 4º abordaremos los métodos de análisis para estimar la eficiencia y equidad de las políticas públicas, tanto ex ante como ex post.

La elección entre la equidad y la eficiencia se plantea frecuentemente en la evaluación de las políticas públicas. Por ejemplo si la prestación de desempleo tiene poca influencia en la búsqueda de empleo porque no lo hay, no existe pérdida de eficiencia si se aumenta la prestación (equidad). No existe sin embargo unanimidad sobre el grado en que la prestación de desempleo reduce la probabilidad de que el parado busque trabajo. Stiglitz dice que parece lógico que quien utiliza una autopista pague un peaje, soportando su coste por razones de equidad, ya que es injusto obligar al pago a una persona que no la utiliza. Sin embargo con-

17. "La economía del sector público". Obra citada.

sidera que tal medida da lugar a una pérdida de eficiencia en términos de dinero (salarios del personal de los peajes) y de tiempo (de los conductores). Si además como consecuencia del peaje algunos conductores no utilizan la autopista cuando no está sobrecargada de tráfico, se producirá por esta infrautilización una mayor pérdida de eficiencia.

2.7. Análisis del proceso político de elaboración de las políticas públicas.

El análisis del proceso político a través del cual se aprueba una política pública determinada puede ser esclarecedor, dice Stiglitz, para conocer por qué el programa es como es y por qué las presiones políticas influyen en unos programas más que en otros.

En relación con la primera razón analiza la política agraria de Estados Unidos y de la Unión Europea destinadas a estabilizar los precios agrarios para resolver el problema de que en el mercado no es posible que los agricultores se aseguren contra los riesgos a que se enfrenta, especialmente el de las fluctuaciones de los precios. Si la finalidad de la política pública fuera realmente resolver el fallo del mercado, la política pública no se hubiera instrumentado en la forma que se hizo, de subvenciones que encubren realmente el verdadero objetivo: transferencias de rentas a los agricultores del resto de la población, pero que no se hizo explícito porque los votantes de las zonas urbanas se hubieran opuesto.

La segunda razón de por qué debe analizarse el proceso político de elaboración de las políticas públicas deriva del hecho de que las presiones políticas no influyen con la misma intensidad en todas las políticas. Para Stiglitz, cuando un programa contiene un complicado conjunto de reglamentaciones técnicas y con una gran variedad de disposiciones de temas es lo más probable que esté sujeto a bastantes presiones para que se incluyan normas técnicas o disposiciones que favorezcan a determinados grupos. Cuando se necesitan condiciones técnicas, los asesores que se contratan pueden tener sus propios intereses que limitan la imparcialidad de sus asesoramientos.

El análisis de las políticas públicas se ha venido realizando hasta ahora por cada Estado miembro de la Unión Europea exclusivamente bajo criterios de

eficiencia y equidad. En lo sucesivo junto a estos dos criterios habrá que tener en cuenta además la incidencia que determinadas políticas tienen en cada uno de los principios que configuran la unidad de mercado, tal y como se desprende del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. A nuestro juicio el marco conceptual de la unidad de mercado viene conformado por los siguientes principios:

- a) el de mercado sin fronteras interiores, establecido por el artículo 2 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea;
- b) el de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, consagrado en el apartado d) del artículo 3 de la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Unión Europea;
- c) el de economía abierta y de libre competencia, que conducirá a una eficiente asignación de recursos, tal y como figura en los artículos 4 y 22;
- d) el de competencia no falseada en el mercado interior, en consecuencia con lo establecido en el apartado g) del artículo 3 y último párrafo del artículo 157;
- e) el de competitividad en el marco de los artículos 2, 3 y 157;
- f) el de nivel de protección social, fijado como alto en el artículo 2 y como adecuado en el artículo 136, con el objetivo de evitar un “dumping social” basado en la competitividad;
- g) el principio de estabilidad, tal y como aparece consagrada en los artículos 2 y 4, ya que la consecución de un mercado único requería una moneda única, dando lugar a la Unión Económica y Monetaria con mercados estables.

Las políticas públicas de protección social, de educación, de ayuda a empresas, públicas y privadas, de infraestructuras, etc., deben ser sometidas al “test” de coherencia con los principios de unidad de mercado. Se trata de un tema apasionante, que se encuentra en sus principios, excepto en lo referente a las políticas

de ayudas a empresas, donde se ha recorrido ya un largo camino. El respeto a la unidad de mercado afecta a todas las políticas públicas, tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

En la Ponencia de la CEOE “Unidad de mercado y cohesión económica y social (2000)”, se analiza críticamente el proceso de descentralización habido en España, que a su juicio está vulnerando el principio constitucional que ampara la unidad de mercado: número 1 del artículo 139 “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” y número 2 del mismo artículo “ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y de libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

El hecho de que las Comunidades Autónomas tengan competencias asumidas en determinadas políticas públicas y en uso de tales competencias dicten normas que las regulen, dichas normas no pueden, en ningún caso, contravenir lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea sobre unidad de mercado.

2.8. Cómo y quién va a ejecutar la política pública.

En la elaboración de políticas públicas lo más frecuente es que se olvide analizar cómo se va a ejecutar la política y quién va a tener la responsabilidad de gestionarla y alcanzar los objetivos fijados. Se trata de un tema que en opinión de Wolf es un Capítulo desaparecido en los estudios realizados sobre la puesta en funcionamiento de la política pública.

Normalmente sucede que las políticas públicas cambian durante su funcionamiento. Las cuestiones que deberían ser analizadas en esta etapa podrían ser las siguientes:

- a) qué organismos tendrían que tener a su cargo la ejecución de la política pública:
- b) si sería uno existente o sería necesario crear uno nuevo. En el primer supuesto determinar cuáles son las internalidades y fines privados que

ahora los impulsan y cómo puede resultar afectada la nueva política pública que se le encomienda;

- c) qué externalidades puede producir la nueva política pública;
- d) pueden realizarse estimaciones sobre futuros costes excesivos, teniendo en cuenta el comportamiento del organismos en políticas anteriores;
- e) podría modificarse el funcionamiento del mercado de forma sensible que mitigara el fracaso del mercado para alcanzar una solución adecuada;
- f) aun admitiendo la necesidad de la intervención del no mercado ver si es posible conservar alguna característica de la solución del mercado, como por ejemplo introducir competencia entre diversos agentes para hacer más eficiente la solución de no mercado:
- g) pueden introducirse medidas de resultados del no mercado que reduzcan los fallos del no mercado;
- h) pueden introducirse incentivos que mejoren el comportamiento de los individuos y del organismo para alcanzar los resultados deseados.

En el Capítulo 3º dedicado a la ejecución de las políticas públicas abordaremos el tema de la organización y sistemas de dirección de los centros encargados de ejecutar las políticas públicas.

CAPÍTULO TERCERO

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La ejecución de las políticas públicas constituye la segunda fase de análisis de las políticas públicas, que comprende: la elaboración, la ejecución y la evaluación. De la ejecución escribimos un libro “El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad”¹⁸ Gómez Ciria y yo mismo, que tomaré como referencia para la elaboración de este Capítulo.

3.1. La eficacia y la eficiencia como principios constitucionales de la actuación de la Administración Pública.

La Administración Pública debe adoptar un sistema de gestión dirigido a la eficiencia. La dirección estratégica por objetivos es el sistema más aceptado con tal finalidad, concepción amplia de lo que en la literatura anglosajona se conoce por “managment”. No se trata de un simple traslado a la Administración Pública de lo que hace el sector privado, sino que se trata de un proceso de innovación de la gestión pública que tiene como base los principios de la gestión del sector empresarial.

La gestión del gasto público ha permanecido fiel a lo establecido por la Ley de Administración y Contabilidad, de 1 de julio de 1911, que recogía prácticamente todo el proceso regulado en la Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850. Mientras la producción pública de servicios colectivos se ha más que quintuplicado, seguimos anclados en una Administración decimonónica, preocupada del proceso y no del producto, sin la menor inquietud por la eficacia y la eficiencia, a pesar del mandato constitucional. La eficacia ha quedado consagrada como principio de la actuación administrativa pública por el artículo 103.1 de nuestra Constitución, al disponer que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia jerárquica, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

18. José Barea y Antonio Gómez Ciria. Instituto de Estudios Económicos. 1994. Madrid

Sin embargo hay que tener en cuenta que no toda actuación de la Administración va encaminada directamente a producir un efecto jurídico a través de un acto jurídico formal, que efectivamente debe estar sujeto a un procedimiento plenamente formalizado, sino que existen actuaciones administrativas, como es el proceso de producción de los servicios colectivos de carácter eminentemente técnico, donde la regulación jurídica del mismo sería una barrera para conseguir la eficacia y la eficiencia.

Para Nieto García¹⁹ “la legalidad está siendo entendida no como sometimiento de la Administración a la ley, sino como la exigencia de que todas las tomas de decisiones han de ir precedidas de una norma general, sin la cual se consideran ilegales. Esta desorbitada consideración del principio de legalidad no es consecuencia de un mandato constitucional, sino resultado, más bien, de un prejuicio dogmático, que impone además la preexistencia de una norma general de cualquier rango jurídico: decreto, orden ministerial, circular, etc.”.

En cuanto a la eficiencia, el artículo 31.2 de la Constitución establece que la programación y ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía. Este precepto fue introducido por enmienda del Profesor Fuentes Quintana, Senador Real, y tiene un indudable componente de racionalización de la actividad financiera, un principio de austeridad en la administración de los fondos públicos como nota característica de esta actividad, que puede y debe ser controlada, y cuyo control político se residencia en las Cámaras legislativas.

El principio constitucional de eficacia como norma de actuación de la Administración Pública cuenta con antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico: la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la eficacia, junto con la celeridad y la economía, se predica de toda actuación administrativa. El artículo 29.1 emplea la eficacia en su significación de efectividad de la actuación administrativa en la producción de determinados resultados, y los artículos 44 y siguientes en el propio de la eficacia jurídica.

19. A. Nieto García. “La organización del desgobierno”. Ariel. Barcelona 1987. pág. 52.

La Orden de 1 de abril de 1967 sobre nueva estrategia presupuestaria, estableció la clasificación por programas, y en la Resolución de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, de 27 de enero de 1968, por la que se publican códigos que definen rúbricas de la citada estructura presupuestaria, se hace constar que se incluirá una descripción y explicación del programa o programas tendentes a conseguir los objetivos señalados por el Plan de Desarrollo, justificándose el Programa mediante un estudio coste-beneficios del mismo. Se establece una primera aproximación al concepto de eficacia en la asignación de los recursos presupuestarios.

La Ley 11/1974, de 4 de enero, General presupuestaria, estableció en su artículo 17.2 el control de eficacia que se ejercerá mediante el análisis del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas, así como del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios. La citada Ley institucionalizó con norma del más alto rango los principios de eficacia y eficiencia en la asignación y gestión de los recursos, estableciendo las tres fases de un sistema integrado de gestión presupuestaria: asignación de recursos (planificación), dirección por objetivos y control por resultados.

La Orden Ministerial de 1 de abril de 1966, dictada en uso de la autorización contenida en el artículo 17 de la Ley 194/1965, de 31 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1966/1967, constituye el inicio de la introducción en España de la eficiencia a través del Presupuesto por programas. Todos los elementos integrantes del Presupuesto por programas: los objetivos, los programas, los recursos que utiliza cada programa y su traducción financiera en el presupuesto, se encontraban señalados en la Ley General Presupuestaria.

Sin embargo, el Presupuesto por programas no ha sido el instrumento para definir las distintas políticas, asignar prioridades y distribuir los recursos disponibles entre actividades competitivas mediante las correspondientes técnicas de análisis, sino que ha continuado la disociación entre el proceso de elección política y el de asignación presupuestaria de recursos.

El Presupuesto por programas parecía haber llenado de contenido el precepto constitucional que establece que la programación y ejecución del gasto público

responderá a los criterios de eficiencia y economía. Una dirección por objetivos requiere una delimitación clara del área que abarca, el nombramiento de una persona que se responsabilice de la gestión para alcanzar los objetivos fijados y la descentralización en la misma de la toma de decisiones, lo que comportaría la correlativa exigencia de responsabilidad. Y esto requiere, sin duda alguna, una reforma de la Administración Pública.

El nuevo sistema presupuestario implantado no ha cumplido las finalidades que se le asignaron debido a que la organización de la Administración no es la adecuada, el sistema de gestión está obsoleto y los recursos humanos no se encuentran integrados en la nueva cultura que supone una dirección por objetivos. El programa y los objetivos no han sido el soporte de la gestión, sino el concepto económico, continuando todo el proceso de gestión presupuestaria dentro del esquema clásico de gestión de medios. Al gestor de un programa sólo le preocupa la aprobación del expediente de gasto, desde ese momento se desentiende prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste. Su responsabilidad queda limitada a que el gasto se efectúe con arreglo a la normativa vigente, responsabilidad que comparte con el Interventor. Priman los criterios administrativos y de legalidad, olvidándose por completo los de eficacia y eficiencia. Cuarenta años de larga marcha, sin que el concepto de eficiencia haya calado en la gestión de la Administración Pública.

3.2. La reforma de la organización de la Administración Pública, condición necesaria para conseguir eficiencia en la ejecución de las políticas públicas.

La gran dificultad para gestionar el gasto público de una manera eficiente se encuentra en el campo de la producción de servicios colectivos. Los Poderes públicos actúan aquí como un verdadero empresario, combinando factores de producción para obtener un producto: los servicios colectivos. Su diferencia con los del sector privado es que no se venden en el mercado, pero el proceso productivo es análogo.

Cuando en el sector privado una empresa crece al ritmo que lo hace la Administración Pública, se produce una verdadera revolución, tanto en su estructura

como en su proceso de toma de decisiones y esto es una realidad que se puede comprobar empíricamente.

La producción de servicios colectivos nunca ha sido considerada bajo una óptica de eficiencia. En principio, su escasa cuantía, su consideración por los economistas como una actividad improductiva y su alejamiento del mercado, tanto por el lado de la demanda, al no existir un precio de venta para los mismos y ser suministrados gratuitamente a la colectividad, como por el de la financiación, que se obtiene de una manera coactiva a través de los impuestos, podría justificar el tratamiento puramente administrativo y burocrático con que se ha concebido la producción de los servicios públicos.

Cuando en España dicha producción supone el 16% del PIB, el 31% del gasto no financiero de las Administraciones Públicas, y el 15% de la población empleada, con mucho la empresa más grande del país, parece inconcebible que la actividad productiva de las Administraciones Públicas no se organice con sentido empresarial. Resulta que en servicios que se producen paralelamente por las Administraciones Públicas y por la empresa privada en los sectores de educación, sanidad y asistencia social, las últimas emplean técnicas de gestión de empresas en la producción y venta de dichos servicios, mientras que las Administraciones Públicas utilizan procedimientos meramente administrativos en la producción de los mismos, sin el más mínimo análisis de los costes en que se incurre y de la productividad obtenida, dando lugar a que para situaciones análogas los costes por unidad producida son bastante más elevados en el sector público que en la empresa privada.

A pesar del fuerte aumento que en el PIB ha tenido la producción de servicios colectivos y de su mayor coste unitario, en relación con la empresa privada, es evidente el deterioro que en la calidad de bastantes servicios públicos viene padeciendo la sociedad española. De todos es conocido que el sistema de decisión pública todavía en vigor, que fue durante largo tiempo adecuado y servido por una organización administrativa ejemplar y de alta calidad, se encuentra hoy día, al igual que la sociedad, sometida a grandes presiones de cambio rápido. En consecuencia están siendo revisados la organización gubernamental y el sistema burocrático centralizado.

Si la ciencia de la decisión ha hecho algún progreso, su práctica, al menos en el sector público, no parece haber seguido este progreso más que de lejos y con mucha lentitud. La gestión, tanto en la Administración Pública Central como en la Autonómica y Local, se lleva a cabo con un fuerte grado de centralización. Los ensayos de descentralización no han podido hasta ahora ser coronados por el éxito, a falta sobre todo de un sistema de información adecuado a los diferentes niveles de gestión, que no conocen los objetivos perseguidos, no disponen de los datos indispensables para seguir la acción pública a un nivel y, por último, no disfrutan de ninguna libertad de acción para adaptar los medios y su empleo a las exigencias específicas de su campo de responsabilidad. La organización misma del aparato estatal, que limita singularmente el campo y el marco de la decisión pública, se añade a la inadecuación del instrumento de preparación y aplicación de la decisión basada en el reparto tradicional de grandes sectores de competencia del Estado, la organización gubernamental, variable por otra parte en función de contingencias puramente políticas, y enfrentada a la aparición de problemas nuevos, como la integración en la Unión Europea, no responde hoy a las necesidades del Ejecutivo de una nación evolucionada y comprometida, en la creación del Estado de las Autonomías.

Cuando en España la producción de servicios colectivos supone el 16% del PIB y el 15% de la población ocupada, con mucho la empresa más grande del país, parece inconcebible que la actividad productiva de las Administraciones Públicas no se organice con sentido empresarial. Hace más de treinta años que vengo luchando por la eficacia y eficiencia en el sector público. En un artículo que publiqué en la Revista Hacienda Pública Española²⁰ exponía: *«Se ha dicho que el beneficio constituye la causa de la eficacia en la empresa privada y que, faltando este aliciente en el sector público, se encuentra aquí el origen de la ineficiencia administrativa. Estimamos que esta presentación del problema no es totalmente acertada. Es cierto que el gerente de la empresa se ve presionado para obtener una rentabilidad. La cuenta de pérdidas y ganancias que habrá de someter al parecer de los consejeros y accionistas constituye para aquél el documento más trascendental de su labor. Pero ese beneficio que refleja la Cuenta de Pérdidas y Ganancias no es otra cosa que el resultado de una eficiencia en la gestión de*

20. Barea, J. "Pasos para la implantación en España de un Presupuesto por Programas"

la empresa, que sólo se consigue fijando unos objetivos, determinando la forma de conseguirlos, analizando las causas de las diferencias entre lo previsto y la realidad y estableciendo el mecanismo para corregir las desviaciones».

Podríamos preguntarnos si este sistema de obtener una gestión eficiente es privativo del sector privado, o si, por el contrario, es factible de trasplantar al sector público. Creemos que el único camino que el sector público puede seguir para demostrar y convencer a la colectividad a la cual sirve, de que los fondos que coactivamente le fueron detraídos han sido utilizados de la manera más eficiente posible, es el de establecer un sistema de gestión por objetivos y control por resultados.

Por tratarse de una producción de servicios, las remuneraciones del personal son el elemento básico de la estructura de coste, más del 70%. Dos tercios del aumento en el PIB de la producción de servicios públicos se deben a servicios producidos para atender necesidades preferentes que están sujetas al principio de exclusión y pueden satisfacerse a través del mecanismo del mercado. Nada impide implantar mercados regulados y competitivos, dando entrada a empresas privadas para producir educación, sanidad y servicios sociales, manteniendo la provisión pública. Resulta que en los servicios que se producen paralelamente por las Administraciones Públicas y las empresas privadas, los costes unitarios por unidad producida, son en general más elevados en el sector público que en la empresa privada. Tal hecho sucedió en Suecia a partir de 1990 cuando implantó la competencia pública privada en los servicios de protección social.

El proceso de producción de bienes y servicios, tanto públicos como privados, podemos representarlo como una gran caja negra, que recibe entradas (“inputs”) y produce salidas (“outputs”). La eficiencia se produce cuando, como consecuencia de los procesos habidos en el interior de la caja negra, el valor de las salidas es mayor que el de las entradas. En el sector de mercado es conocido el valor en términos monetarios de los “inputs” y de los “outputs” y, por tanto, puede determinarse fácilmente la eficiencia de esos procesos productivos. No sucede lo mismo en las Administraciones Públicas, donde la producción de sus servicios no se vende en el mercado, de suerte que sólo se conoce el valor de los “inputs”. De ahí que el valor de su producción se contabilice por el coste. Sin embargo, los procesos productivos que se desarrollan en la caja negra son análogos tanto para

el sector mercado como para el de no mercado; caso de la sanidad, de la educación y de los servicios sociales. Por ello, el sector público debe adoptar un sistema de gestión análogo al del sector privado, que le conduce a la eficiencia: la dirección estratégica por objetivos.

Para hacer eficiente la producción de los servicios colectivos hay que determinar el tipo de organización que debe darse en la Administración Pública. El principio básico sería la separación absoluta entre los órganos encargados de la elaboración de las políticas públicas (Departamentos Ministeriales) y las unidades encargadas de producir los servicios colectivos (Centros de Responsabilidad), de acuerdo con la distinción entre los tipos de funciones que realizan las Administraciones Públicas: la normativa de gobierno y la de gerenciar la producción. Un centro de responsabilidad sería una unidad organizativa encargada de producir servicios de no mercado, tenga o no personalidad jurídica independiente del Estado, que está dirigida por un responsable en quien se ha descentralizado o desconcentrado un determinado nivel de decisión para lograr los objetivos que se le han formulado. Quisiéramos poner el énfasis en algo que constituye la verdadera armazón de la organización que se propone, y que la diferencia de la actual. Los Centros de responsabilidad no son las Direcciones Generales y/o los Organismos Autónomos, sino cada hospital, cada Instituto de Enseñanza Media, etc., es decir, cada centro que produce un servicio, con independencia de que los restantes los produzcan o no. Los Centros de responsabilidad se tipificarán en centros de costes, centros de ingresos y centros de beneficios, de acuerdo con la naturaleza de las variables que han de servir de base para el control de dichos centros, que funcionarían como verdaderas empresas que producen servicios de no mercado, combinando factores de producción.

La organización propuesta para la Administración Central, que sería igualmente aplicable a la Autonómica y a la Local, requiere un sistema de dirección; se propone la dirección estratégica como sistema integrado de gestión de la producción de servicios de no mercado por las Administraciones Públicas. Los objetivos y las acciones para conseguirlo son la base fundamental de todo el sistema.

En los bienes de mercado, la competencia impulsará a los productores a buscar las combinaciones de factores que le permitan producir el bien de que se

trata a un mínimo coste para no ser expulsados del mercado. En cambio, en los bienes públicos, al no existir mercado, se ha descuidado por completo tratar de medir la eficacia y la eficiencia de los organismos productores de servicios colectivos. Por todo ello, la organización que la Administración Pública debe adoptar para producir los servicios colectivos debe ser análoga a la del sector empresarial productor de bienes y servicios privados, introduciendo en la medida de lo posible criterios de mercado.

Pasamos a analizar las decisiones que se toman en el proceso de producción de los bienes públicos, combinándolos con los bienes privados, para tratar de encajar en la organización propuesta los centros a los que correspondería cada tipo de decisión.

El proceso de producción, tanto de bienes privados como de bienes públicos, requiere un conjunto de decisiones que afectan a las cuestiones siguientes:

- Qué bienes producir
- Para quiénes
- Quién los paga
- Cómo producirlos

En los bienes privados, la respuesta a las tres primeras preguntas la da el mercado, en tanto que en los bienes públicos es la autoridad quien toma la decisión. La lógica del mercado a través del principio de soberanía de los consumidores, determina qué bienes producir. La oferta y la demanda en los mercados de los factores productivos determina el para quién. Los consumidores demandantes de los bienes que les interesan, pagan por ellos los precios que como conjunción de la oferta y demanda se forman en el mercado de productos; son los consumidores quienes pagan los bienes demandados.

En los bienes públicos, dadas las especiales características de los mismos: consumo no rival, demanda conjunta y exención del principio de exclusión, el

mercado no puede dar respuesta a las preguntas de qué bienes producir, para quién producirlos, quiénes los pagan y qué autoridad toma la decisión. Sin embargo, la decisión de cómo producir los bienes es un proceso técnico-económico, tanto para los bienes privados como para los públicos. La respuesta es única: debería elegirse el método de producción que resulte más adecuado, tanto desde el punto de vista del coste como de los rendimientos. Para un objetivo dado de producción, el proceso técnico a emplear para producir el bien o servicio, ya sea público o privado, será único: aquél que consiga minimizar el coste para una calidad dada.

Por todo ello, la organización que la Administración Pública debería adoptar para producir los servicios colectivos debe ser análoga a la del sector empresarial productor de bienes y servicios privados, introduciendo en la medida de lo posible criterios de mercado. En otro caso, el sector público será siempre ineficiente, lo que planteará la disyuntiva de si manteniendo la provisión pública de los servicios colectivos, su producción debería efectuarse por el sector privado.

3.3. Funcionamiento de las Unidades de las Administraciones Públicas encargadas de producir directamente servicios colectivos.

Los servicios colectivos de las Administraciones Públicas deben ser producidos por unidades totalmente independientes de los órganos encargados de la función normativa de la Administración. Cada una de estas unidades actuaría como un “Centro de responsabilidad”. Un Centro de Responsabilidad será, por tanto, una unidad organizativa encargada de producir servicios de no mercado, que está dirigida por un responsable en quien se ha descentralizado un determinado nivel de decisión para lograr los objetivos que se le han señalado.

Lo mismo que sucede en la empresa, y de acuerdo con la naturaleza de las variables que han de servir de base para el control de los Centros de responsabilidad, éstos podrían ser: de costes, de ingresos y de beneficios.

Un centro de costes es un centro de responsabilidad, cuyo director controla únicamente la cantidad y/o el coste de los recursos consumidos. Dentro de ellos se distinguen los operativos, que son aquéllos en los que existe una relación directa

entre recursos consumidos y producción realizada (Universidades), y los discretionales, en los que sólo se pueden medir los recursos consumidos, si que exista una relación directa con el resultado obtenido (Centros de investigación).

Un centro de ingresos sería un Centro de responsabilidad cuyo director controla únicamente aquellas variables que permiten y condicionan la consecución de un mayor o menor nivel de la cifra de ingresos, sin afectar a los costes de los servicios colectivos financiados con dichos ingresos (cada uno de los centros de la Agencia Estatal Tributaria).

Un centro de beneficios es un centro de responsabilidad cuyo director controla parcial o totalmente aquellas variables ligadas a ventas y a costes, que permiten y condicionan la consecución de un mayor o menor beneficio. Caso de que existieran mercados mixtos competitivos con provisión pública, los hospitales públicos y los colegios públicos de educación general básica tendrían la consideración de centros de beneficios.

Para que los Centros de responsabilidad puedan funcionar eficientemente es necesario llevar a cabo una profunda desconcentración/descentralización de la toma de decisiones en dichos centros, lo que comporta la correspondiente exigencia de responsabilidades en la consecución de los objetivos fijados.

Los Centros de responsabilidad deberían funcionar como verdaderas empresas que producen servicios de no mercado combinando factores de la producción. Su actividad quedaría sometidos al ordenamiento jurídico privado: el Gobierno debería aprobar las normas de funcionamiento de tales Centros.

Para conocer si los Centros de responsabilidad han actuado eficaz y eficientemente han de controlarse sus resultados, comparándolos con los objetivos programados. La fijación de los mismos deberá efectuarse a través de un proceso negociador entre los directores de dichos Centros y los órganos de la Administración Central de los que dependan, que se establecerán en función de los recursos físicos y humanos que le hayan sido asignados a cada Centro en particular. Junto a la cuantificación de los objetivos, se establecerán, siempre que sea posible, indicadores de calidad de los servicios a prestar.

De la clase de Centro de responsabilidad dependerán los tipos de objetivos que se fijen. Se pueden fijar objetivos de tipo económico, de productividad y relacionados con los recursos humanos.

La delegación de facultades ha de ir acompañada de un cambio de mentalidad de los directivos de centros de responsabilidad. Para que cada Centro funcione como una empresa, el Jefe de dicha Unidad debe actuar como un verdadero gerente; su preocupación se desplazaría para los resultados de la gestión: objetivos, costes y calidad del servicio. Su mentalidad será empresarial, distinta de la burocrática y formalista imperante hoy en la Administración Pública. Su preocupación se trasladará del proceso al producto; para conseguir tal finalidad, los directores tendrían que tener formación en las técnicas de dirección por objetivos.

Para que la eficiencia sea una realidad, hay que cambiar todo el proceso de toma de decisiones en lo que afecta a las unidades encargadas de producir los servicios públicos de carácter colectivo. El establecimiento de un sistema de ejecución por objetivos requiere los siguientes requisitos:

- a) aprobar una normativa que haga más flexible la utilización de los medios humanos en diferentes centros:
- b) introducir el concepto de responsabilidad en la gestión. De la responsabilidad en el cumplimiento del proceso se pasaría a la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos;
- c) en general, el personal de los Centros de responsabilidad deben estar acogidos a la legislación laboral;
- d) establecimiento de un sistema de retribuciones capaz de incentivar al personal a conseguir los objetivos fijados. La retribución del personal debería tener dos partes: una fija, en función del puesto de trabajo, y otra variable, en función de los objetivos.

Para que los centros de responsabilidad funcionen como empresas, es necesario que mantengan su presupuesto, su contabilidad y el control de gestión de

manera independiente. A cada centro de responsabilidad se adscribirá el inmovilizado que sea necesario para la prestación del servicio. Dicho inmovilizado se incorporará al inventario del centro, practicándose las amortizaciones oportunas para conocer el coste de los servicios que presta.

3.4. Ubicación de la actividad de las Administraciones Públicas redistribuidora de la renta y del capital, y de la actividad inversora.

Hemos visto en el apartado anterior que la actividad de la Administración Pública encargada de producir servicios colectivos debería estar a cargo de los que hemos denominado Centros de responsabilidad, totalmente separada de la Administración Central, que tendría a su cargo la función normativa de Gobierno. Pasamos a analizar la utilización que dentro de la organización de la Administración Pública debe darse a sus funciones de redistribución de la renta y del capital y de su actividad inversora.

La redistribución de la renta y del capital constituye una función peculiar de las Administraciones Públicas, que no se da en la empresa. Dicha actividad tiene las siguientes características:

- a) constituye en la actualidad el núcleo más importante de las funciones realizadas por los entes públicos;
- b) la ejecución de la misma no implica prácticamente proceso de producción, o es mínimo en relación con el volumen de gasto de la función (ejemplo el pago de pensiones).
- c) El proceso de toma de decisiones es muy sencillo: justificado el derecho a la prestación, se procede a su reconocimiento y pago (ejemplo la prestación de desempleo);
- d) En determinados casos (subvenciones, ayudas a la inversión, etc.), constituyen instrumentos de condicionamiento de la actividad privada: la administración actúa con **potestas**, como administración de **imperium**;

- e) El proceso de toma de decisiones de la actividad redistribuidora de la renta, da lugar al nacimiento de derechos individuales, lo que requiere que dicho proceso esté amparado por el derecho administrativo en defensa de los intereses de los ciudadanos.

Por todas estas razones considero que la función redistribuidora de la renta y del capital realizado por las Administraciones Públicas, debe estar situada en los órganos centrales de la Administración competente (Ministerios, Consejerías, Concejalías, etc.).

En cuanto a la inversión pública, salvo excepciones, es ejecutada por las empresas privadas a las que se adjudica su realización con arreglo a los procedimientos legalmente establecidos. El procedimiento de toma de decisiones para la adjudicación está regulado por el Derecho Administrativo en razón de la transparencia: impedir el falseamiento de la competencia y la salvaguarda del interés público.

La fase de planificación de la inversión, por razones estratégicas, se sitúa tanto en la Administración Pública como en las empresas, en sus órganos centrales.

Por todo ello, estimo que la actividad inversora de la Administración Pública debe estar situada en los órganos centrales de la correspondiente Administración.

3.5. Introducción de criterios de mercado en la ejecución de las políticas públicas.

Niskanen²¹ dice que los funcionarios tratan de maximizar el tamaño del organismo al que pertenecen: les preocupa sus salarios, el poder, la producción de la oficina, etc., variables relacionadas con el tamaño de su organización. La competencia burocrática reemplaza a la competencia del mercado.

Una gran polémica ha surgido en cuanto a si la provisión pública de la educación y la sanidad debe comportar una producción pública de los servicios que satisfacen dichas necesidades, o si por el contrario pueden ser producidos por

21. W.A. Niskanen "Bureaucracy and Representative Government". Chicago (Aldone) 1971.

el sector privado subsistiendo la provisión pública. Las razones de integración social, equidad, dificultad de conocer los mercados, externalidades, etc., han llevado a la provisión pública de estas necesidades, es evidente que lo que hay que garantizar, en el supuesto de producción privada, es que se cumplan los objetivos que dieron lugar a la transformación de dichas necesidades privadas en preferentes con provisión pública, para lo cual hay que establecer el oportuno sistema de control público. Pero ello no debe ser argumento para eliminar al sector privado de la producción de dichos servicios con provisión pública, si su eficiencia productiva es superior a la pública.

Dado que el mercado constituye el mejor sistema para organizar la producción y que la eficacia y la eficiencia son condiciones “sine qua non” para que las unidades productivas subsistan en el mercado, se piensa, que nada mejor que introducir en el sistema de producción pública, en cuanto sea posible, criterios de mercado.

La introducción de la disciplina de mercado en el sector público puede efectuarse por los procedimientos siguientes:

- a) los bonos se han utilizado como un instrumento para introducir competencia en los servicios de la protección social: educación, sanidad y servicios sociales;
- b) la creación de mercados regulados mixtos competitivos, cuya producción se efectúa tanto por el sector público como por el privado, pero en régimen competitivo. Un caso paradigmático lo tenemos en Suecia, donde a causa de la crisis que padeció a comienzos de los noventa, ha adoptado un nuevo modelo con una combinación dinámica de la responsabilidad pública por la equidad con un pujante capitalismo del bienestar y una libertad ciudadana cada vez más amplia para los servicios de educación y sanidad²²;
- c) el cobro parcial a los usuarios (ticket moderador) constituye una alternativa para que los Gobiernos pueden obtener información sobre los

22. Mauricio Rojas “Reinventando el Estado del Bienestar”. 2008.

mercados y al mismo tiempo al enfrentar a los consumidores con el pago parcial del servicio puede dar lugar a una disminución del gasto excesivo que puede generarse al ser totalmente gratuito el servicio;

- d) sacar los servicios a contrata a través de la licitación competitiva hace funcionar las fuerzas del mercado. En Gran Bretaña la National Audit Commission ha calculado que el ahorro medio está en torno al 22% del presupuesto inicial.

En el sentido de ir introduciendo la competencia dentro de la Administración Pública, citaremos la Sentencia de 23 de abril de 1991, asunto C.41/90 Höfner y Elser/Macroton, en la que el Tribunal de Justicia de la Comunidad calificó de empresa, en el sentido del artículo 86 del Tratado de Roma, al Instituto Federal de Empleo de Alemania, que ejerce la actividad de poner en contacto a los demandantes de empleo con los empleadores, actividad desempeñada con carácter de derecho exclusivo conferido por la Ley de fomento del empleo.

La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Respecto al primero, eficiencia en la asignación de los recursos, el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea establece que la acción de la Comunidad y de los Estados miembros se realizará respetando el principio de una economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos.

A juicio de Charles Wolf²³ en el sector público se producen las siguientes ineficiencias derivadas de internalidades:

- a) crecimiento presupuestario: más es mejor;
- b) progreso tecnológico: lo nuevo y lo complejo es mejor;
- c) adquisición y control de la información: saber lo que otros no saben es mejor.

23. "Mercados o Gobiernos". IEF.1995

CAPÍTULO CUARTO

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Constituye este Capítulo la tercera fase del Análisis de las Políticas Públicas.

4.1. El marco conceptual

Parece lógico que cuando el Gobierno aprueba una nueva política pública, antes de ponerla en ejecución, se efectúe una evaluación de la misma, lo que se conoce como evaluación *ex ante*. Tratándose de bienes de la protección social, que son servicios de mercado, donde se da una demanda individualizada, aunque la provisión (financiación) sea pública (bienes preferentes), su finalidad es comparar sus efectos, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, con la provisión privada existente con anterioridad, y si con la nueva política se cumplen los objetivos previstos para la misma. En el supuesto de que exista ya una provisión pública pero ligada a producción pública, la evaluación tendría sentido para ver si la introducción de criterios de mercado puede o no mejorar la eficiencia y/o la equidad conservando la financiación pública.

En los bienes públicos puros, donde no se da el principio de exclusión ni de rivalidad en el consumo, la evaluación de las políticas, aunque no exista el indicador del mercado, podrá dar a conocer el grado de eficiencia y equidad en el que se presta el servicio, siendo muy conveniente en este caso la evaluación de políticas públicas alternativas.

Cuando la política pública se implante, es necesario efectuar la evaluación *ex post* de la misma para conocer si los resultados esperados de la misma, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad se han alcanzado. Esta evaluación es absolutamente necesaria, pues como dice Wolf²⁴, incluso los análisis de las políticas más sofisticadas omiten por lo general los temas de la puesta en funcionamiento. Los analistas suponen implícitamente que los costes y beneficios, de acuerdo con su presentación en el análisis, no serán modificados en el proceso de puesta en funcionamiento.

24. "Mercados o Gobiernos". IEF. 1995

La evaluación de las políticas públicas, tanto ex ante como ex post, a que hemos hecho referencia, pueden ser realizadas bien desde el punto de vista macro, es decir para el conjunto de la misma o gran parte de ella (política pública de sanidad), bien desde el lado micro (construcción de un nuevo hospital).

4.2. Las técnicas de evaluación desde el punto de vista macro

Consiste en análisis de evaluación de políticas públicas que utilizan datos a nivel agregado, con la finalidad de conocer de forma global sus impactos sobre la economía.

Incluye las técnicas basadas en la utilización de modelos de equilibrio general y de simulación, fundamentados en el análisis de los agregados económicos y, en los casos de simulación, en la aplicación de los modelos de comportamiento teórico de la economía. Dentro de las primeras se encuentran los Modelos de Equilibrio General Aplicado (MEGA) basados en las teorías de Arrow y Debreu, y los Modelos de Vectores Autorregresivos (VAR). Los primeros se utilizan para la simulación de políticas económicas (fiscal, de desarrollo, medioambientales, etc.).

En 1967 elaboré, junto con funcionarios de la Subdirección de Inversiones, Financiación y Programación de la Dirección General de Presupuesto, un “Modelo de Previsión Económica a corto plazo para España”²⁵, con la finalidad de encuadrar la política presupuestaria en una visión global de la Economía. En las condiciones de la economía española en aquella época, consideramos que lo más apropiado era la elaboración de un modelo global de demanda de tipo keynesiano, que fue utilizado como un instrumento para la formulación de la política presupuestaria y para el análisis de las consecuencias de las decisiones de política económica. La idea básica consistía en determinar a partir de ciertas hipótesis, el volumen probable de la demanda global, y los recursos de que se dispone para satisfacerlos. El modelo se presentó bajo la forma de un conjunto de ecuaciones que describía las relaciones que existían en la economía española. Tenía 116 ecuaciones, que en función del carácter de la relación que comporta cada una de ellas,

25. Premio Instituto Estudios Fiscales. Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre. 1970.

se clasificaron en: 43 ecuaciones contables, 12 ecuaciones de comportamiento, 8 ecuaciones de tendencia y 17 ecuaciones de definición.

Marsden elaboró para el Banco Mundial un modelo que regresionaba la tasa de crecimiento real medio anual durante los años 70 para cada uno de los veinte países seleccionados con sus correspondientes porcentajes de ingresos tributarios con respecto al PIB. El principal resultado obtenido es una relación negativa estadísticamente significativa entre tasas de crecimiento e ingresos tributarios²⁶. La Comisión de las Comunidades Europeas elaboró en 1989 una simulación de los efectos macroeconómicos de métodos alternativos de financiación de la protección social.

Paso a analizar la eficiencia macro, sin pérdida de equidad, con la implantación de un mercado mixto competitivo de la sanidad con provisión pública. Formulo la hipótesis de que la introducción de criterios de mercado producirá una mayor eficiencia en la producción de la misma, lo que dará lugar a una disminución de su coste y por tanto de la financiación pública, ya que al ser bien preferente ésta corre a cargo del Estado, que obtiene los recursos a través de los impuestos, hipótesis que se verá o no confirmada por lo que expondré.

Entre los bienes privados suministrados por el mercado y los bienes públicos suministrados por el Estado, se encuentra un conjunto de bienes privados (en el sentido de que no cumplen las dos características de los bienes públicos puros no rivales y no excluyentes), que en la actualidad son suministrados total o principalmente por el sector público. La educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y los servicios sociales constituyen casos típicos del grupo de bienes que constituyen la protección social. No existe una razón única por la que los bienes de protección social deban financiarse públicamente. Para cada una de las prestaciones, la doctrina ha construido una teoría que justifica el pase al sector público de una necesidad privada. En el caso de la sanidad, la teoría está fundamentada en fallos del mercado (imperfecciones de la información, falta de competencia, mercancía no homogénea, externalidades positivas de consumo, relación de agencia), problemas de riesgo moral: a) en el consumo, si contrata un seguro; b) si no lo

26. Charles Wolf. "Mercados o gobiernos". IEF. 1995.

contrata, el gobierno tendrá que acudir a atenderlo cuando tenga una enfermedad, necesidad preferente (los consumidores no valoran correctamente los beneficios que se derivan de la asistencia sanitaria), distribución de la renta (equidad en el acceso), problemas de selección adversa de riesgos (los aseguradores rechazarán a los pacientes de alto riesgo o les exigirán tan alta prima que daría lugar a una falta de equidad en el acceso), costes de transacción elevados (en Estados Unidos los gastos de administración son del 25%).

Las razones expuestas, que ponen de manifiesto los fallos del mercado en la cobertura de las necesidades de la protección social, justifica y legítima “a priori” la intervención del sector público en los programas sociales, ya que el equilibrio competitivo que genera el mercado se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto. Sin embargo, al traspasar a la esfera pública la producción de bienes privados, se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados: no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública en la protección social, se ha pasado recientemente al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia. El camino que parece más seguro para ello es tratar de utilizar el mercado en la gestión por el sector público de los programas sociales, dando entrada a la competencia, estableciendo una clara separación entre la regulación, la provisión (financiación), el aseguramiento y la producción.

En la Unión Europea la protección social constituye uno de los principales activos de cohesión social. No se plantea la destrucción del sistema, sino adaptarlo al nuevo entorno económico y demográfico, haciéndolo sostenible. J. Stiglitz en su obra *“El papel económico del Estado”* propone una tercera vía entre los que simplemente suponen que los mercados pueden solucionar cualquier problema y los que piensan que el gobierno puede solucionar cualquier problema, si así lo quiere. Esta tercera vía, dice, es el reto para las próximas décadas. El ex Primer Ministro inglés, Tony Blair, en el *“Libro Verde: Un nuevo contrato para el bienestar”*, decía que *«el Estado del Bienestar tiene que cambiar, porque el mundo ha cambiado radicalmente desde la generación de Beveridge, el mundo laboral no es el mismo, el papel de la mujer y la estructura de la familia se ha alterado, y sin embargo el sistema de protección social ha quedado desfasado con respecto a los*

cambios en el mundo». El “*Libro Verde*” pretende dar una respuesta a la pregunta de qué se pretende conseguir con el Estado del Bienestar, eligiendo un tercer camino: no plantea dismantelar todo el sistema de protección social dejando lo justo e imprescindible para los indigentes; tampoco plantea dejarlo seguir funcionando de una manera poco eficaz, lo que se pretende es llevar a cabo una reforma basada en un contrato nuevo con el ciudadano para tener un Estado del Bienestar justo y transparente que beneficie a todos, hecho a medida del mundo moderno, eficiente y con un coste asumible. Un pacto justo para todas las generaciones. Para Tony Blair, la tercera vía ha de estar alejada de dogmatizaciones. Cree que, en la actualidad, la economía marca el destino de los pueblos y condiciona la política, pero que la gestión económica *«no es de derechas ni de izquierdas, es buena o mala»*.

¿Por qué la gestión privada puede ser más eficiente que la gestión pública? La respuesta nos la da la teoría moderna de los derechos de propiedad. La empresa privada será, en general, más eficaz y funcionará con un precio de coste más bajo, no porque los hombres sean diferentes, ni porque sean más inteligentes o más egoístas, sino simplemente porque la distribución de los derechos de propiedad no es la misma. El accionista, incluso de una empresa muy grande, es propietario de un título identificable y libremente negociable que le motiva a seguir de cerca la evolución de su valor mercantil. Pero el contribuyente no tiene nada de eso, sólo tiene una propiedad “de principio” de los servicios públicos, de la cual no puede ni siquiera capitalizar los beneficios de una buena gestión, si los hay.

Para esclarecer si la competencia es o no posible en el sector público en el presente siglo, debemos plantearnos cuál es el entorno económico que rige en la Europa del siglo XXI.

La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Respecto al primero, eficiencia en la asignación de los recursos, el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la acción de la Comunidad y de los Estados miembros se realizará respetando el principio de una economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos.

El TUE recoge las normas de la competencia aplicable a las empresas públicas; sin embargo nada dice en cuanto a la competencia de los bienes de la protección social. En la elaboración de la Directiva comunitaria relativa a los servicios se ha propuesto que queden sujetos a la competencia los bienes de la protección social, que no llegó a prosperar ante la oposición de los Sindicatos europeos.

La finalidad de la prestación sanitaria es cubrir las cargas que resultaran para los individuos o los hogares de la aparición de los riesgos de enfermedad.

En el servicio de sanidad la eficiencia ha de constituir el pilar básico para introducir competencia, conservando el principio de equidad actualmente existente. Para conseguir la eficiencia debería introducirse criterios de mercado en la producción de la sanidad, que es un bien privado, lo que podría dar lugar a eliminar las ineficiencias que se producen cuando la producción de un bien privado se traslada a la esfera del sector público. Dice Wolf²⁷ que *«en un contexto de no mercado las internalidades aumentan de modo excesivo los costes del organismo, desplazando hacia arriba sus curvas de costo de oferta, por encima de lo que sería técnicamente factible, dando lugar a unos costes unitarios más altos y a unos niveles más reducidos de producción real del no mercado, que los que serían socialmente eficientes, existiendo por tanto un fallo del no mercado»*. Wolf cita concretamente las dos siguientes externalidades que se dan en las actividades públicas:

- a) crecimiento presupuestario (más es mejor). Al faltar el beneficio como criterio de motivación y valoración del rendimiento, un organismo de no mercado puede considerar el tamaño del presupuesto como su principal externalidad.
- b) progreso tecnológico (lo nuevo y lo complejo es mejor). En medicina puede producirse un sesgo a favor de la atención sanitaria de la máxima calidad. Dado que los hospitales públicos no pretenden maximizar sus ingresos netos, no se plantean si el coste adicional de la nueva tecnología queda compensado por los progresos curativos. El desarrollo de nue-

27. Wolf, Ch. "Markets of Governments" 1998.

vos sistemas que incorporan la tecnología más reciente se toma como un imperativo organizativo.

La introducción de criterios de mercado para ganar eficiencia ha de efectuarse tanto a nivel macro de introducir la competencia dentro del mercado público de la sanidad, como a nivel de los centros públicos que producen el servicio de sanidad, que deben tener estructuras organizativas y sistemas de gestión análogos a los de las empresas privadas. Cuando hablamos de la necesidad de crear un mercado competitivo de la sanidad no queremos decir que se vuelva a la situación primitiva de una necesidad privada financiada vía precio, sino que, permaneciendo la provisión pública, se establezca una competencia entre los agentes productores del servicio de sanidad y un margen de elección de médico y de hospital por parte de los pacientes, sin que para nada se vea afectada la equidad en el acceso a los servicios sanitarios. En este mercado competitivo, los costes y la calidad del servicio constituirían los desafíos principales para los hospitales públicos. Se trata en definitiva de crear un mercado regulado de la sanidad, donde se eliminen, en la medida de lo posible, las ineficiencias generadas en el sistema público de la sanidad caracterizado por la planificación de las necesidades sanitarias públicamente definidas, la producción pública y el desconocimiento de los deseos individuales de los pacientes que no tienen opción de manifestarse.

La implantación del mercado mixto competitivo forzaría a los centros sanitarios públicos a adoptar una organización adecuada y sistemas de gestión empresariales y no burocráticos, como los que hoy existe, ya que han de ser eficientes para poder competir con el sector privado y no ser expulsados del mercado. Condición necesaria para el funcionamiento del mercado sería delimitar las prestaciones a cargo del Estado.

El suministro de la sanidad de forma gratuita para todo el mundo, cualquiera que sea el nivel de renta y sin delimitación de las prestaciones da lugar a que las fuerzas del mercado que garantizan habitualmente la eficiencia económica no entren en juego. Para conseguir la eficiencia es necesario, a juicio de Stiglitz²⁸, que el asegurado asuma una parte de los costes médicos, que limite la demanda

28. Stiglitz, J.E. "The Economic Role of the State" (1987).

de consumos innecesarios. En todo caso, la implantación del ticket moderador deberá tener en cuenta la renta familiar para no perjudicar la equidad en el acceso. De esta manera, todo el mundo se enfrentaría con una parte del coste marginal real de las acciones, con lo cual el problema de riesgo moral quedaría atenuado. Conceptualmente, al menos, nada impide que se establezcan tickets moderadores del consumo de asistencia sanitaria para corregir ineficiencias²⁹.

En el mercado competitivo regulado de la sanidad deben quedar claramente delimitadas las funciones de regulación, la de aseguramiento y las de producción, que pueden ser realizadas por centros públicos o privados en competencia.

Si junto a la eficiencia que se pretende conseguir a través del mercado mixto competitivo de la sanidad, se elige el modelo de trasladar el riesgo a los productores de la asistencia sanitaria, dando certeza al volumen de gasto público, nos encontraríamos con un mercado en el que los oferentes serían compañías aseguradoras del riesgo mediante el pago por la Administración Pública de una prima capitativa igual para todos, con ciertas correcciones en función del sexo, edad, etc., para evitar la selección adversa de riesgos. La provisión continuaría siendo pública, con opción de los asegurados para elegir la compañía aseguradora.

Hace ya quince años que Suecia abandonó el sistema estatista de protección social que lleva su nombre a consecuencia de la grave crisis económica que padeció a comienzos de los 90. Como dice el autor del libro “Reinventando el Estado del Bienestar (Mauricio Rojas, 2008)”, Suecia ha adoptado un nuevo modelo con una combinación dinámica de la responsabilidad pública por la equidad con un pujante capitalismo del bienestar y una libertad ciudadana de elección cada vez más amplia. Este experimento se encuentra todavía en marcha.

Como dice Mauricio Rojas, el eje fundamental de las reformas emprendidas ha sido la ruptura de los monopolios estatales sobre la producción de los servicios del bienestar. Se sale de una economía planificada cerrada para crear un sistema de bienestar mixto, basado en la participación y colaboración del Estado, el empresariado y los ciudadanos. El sector empresarial participa en la producción

29. Barea, J. y Gómez Ciria, A. “El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad”. I.E.E. (1994).

de servicios en condiciones lo más cercanas posible a un mercado plenamente competitivo, con libertad de elección por parte de los ciudadanos. La provisión seguirá siendo pública y se conserva el marco de equidad y pleno acceso de todos los ciudadanos a los servicios producidos. La libertad de elección se garantiza a través de los bonos de bienestar, donde el interesado puede elegir el centro público o privado. Este sistema se ha ido extendiendo paulatinamente a la elección de la atención médica y hospitalaria producida por centros públicos y privados.

Esto no excluye un cierto cobro por los servicios recibidos de salud, donde el copago está generalizado, pero el cobro tiene que ser igual para todos e independiente de quien preste el servicio.

En España, la Ley 15/97 de 15 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, rompió con el modelo centralista y abrió la puerta a la creación de centros sanitarios con personalidad jurídica y autonomía. La Ley no excluye ninguna forma jurídica concreta para la gestión de centros sanitarios, siempre y cuando tengan naturaleza o titularidad pública y mantengan el carácter de servicio público de la asistencia. También recoge explícitamente la gestión indirecta de servicios, remitiéndose a la Ley General de Sanidad.

Las limitaciones impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea en cuanto al déficit público, ha llevado a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hayan buscado la colaboración público-privada en la construcción y gestión de infraestructuras públicas. El Manual del déficit y de la deuda pública de Eurostat impone el condicionante para que dichas infraestructuras no tengan influencia en el déficit público que tanto el riesgo de construcción como el de explotación, en su caso, corran por cuenta del sector privado, y que la inversión figure en el balance del agente privado.

La puesta en marcha en el año 1999 del Hospital de Alcira supuso un hito en lo que a gestión sanitaria se refiere, ya que se trató de la primera experiencia de aplicación de la concesión administrativa al sector sanitario en España. El acceso a la asistencia sanitaria es de carácter gratuito, público y universal, igual que en los restantes hospitales de la Comunidad Valenciana. El pago al concesionario lo

efectúa la citada Comunidad en razón de una prima “per capita” por la población que le corresponde atender, que es inferior al coste medio por ciudadano en toda la Comunidad Autónoma. Por este importe el adjudicatario no sólo atiende a toda la población del Departamento de Salud, sino también financia la construcción y mantenimiento tanto del Hospital como de los Centros de atención primaria del área.

Recientemente la Comunidad de Madrid ha construido ocho hospitales utilizando la fórmula PPP (partenariado público privado), donde la construcción se financia privadamente y la gestión es casi totalmente privada, corriendo el riesgo tanto de la construcción como de la gestión por cuenta del sector privado. La Comunidad abona al adjudicatario del concurso el canon establecido.

Como **conclusión** de todo lo que he expuesto, podríamos decir que ha quedado confirmada la hipótesis que formulé al principio de que la introducción de criterios de mercado, y por tanto de la competencia, producirá una mayor eficiencia en la producción de los servicios sanitarios, lo que daría lugar a una disminución de su coste y por tanto de la financiación pública.

La evaluación macroeconómica de las políticas públicas pone de manifiesto la incidencia de las mismas sobre la eficiencia y la equidad. A juicio de Stiglitz³⁰ en muchas políticas públicas hay que sacrificar el objetivo eficiencia en aras de la equidad, o viceversa. Cita el supuesto de un aumento del seguro de paro que proporcionaría más ingresos a algunas de las personas más necesitadas, pero ello podría disuadir al trabajador de buscar otro empleo. Sin embargo, dice Stiglitz, si la principal razón por la que los parados no encuentran empleo es porque no lo hay, es decir si la probabilidad de encontrar trabajo depende relativamente poco de la cuantía del seguro de paro, será posible aumentar las prestaciones por desempleo con una escasa pérdida de eficiencia. Para Stiglitz pueden utilizarse dos procedimientos para medir los beneficios de las políticas públicas sobre la población: asignar pesos diferentes a los beneficios que reciben los distintos individuos, o comparar indicadores de desigualdad con y sin el programa (curvas de Lorens, coeficiente de Gini, índice de pobreza).

30. “La economía del sector público”. Antoni Bosch. 1988

Otra técnica para evaluar el impacto que una política de un nivel de gobierno, ya sea local, regional, nacional o internacional, tiene sobre la producción, renta y empleo del área (agregados macroeconómicos) es el análisis efectuado a través de las Tablas “Input-Output”, basado en las interrelaciones de los agentes económicos agrupados por ramas de actividad, a partir de una matriz de doble entrada. Las columnas recogen los recursos utilizados para cada rama de producción (inputs) y las filas presentan su distribución entre consumos intermedios de otras ramas o consumos finales (outputs). Las ramas de actividad económica comprenden las unidades que desarrollan la misma actividad económica u otra similar; existe actividad económica cuando se combinan factores de producción (mano de obra, bienes de equipo, técnicas de fabricación y materias primas) para obtener bienes y servicios específicos con destino al mercado o al no mercado. La matriz de consumos intermedios recogen la influencia y relaciones que la política pública evaluada tendría sobre los sectores de la economía, la matriz de demanda final representará los bienes y servicios producidos con destino a la demanda final de sectores institucionales y la matriz de recursos representa los bienes y servicios producidos en ejecución de la política pública con destino a consumos intermedios de ramas de actividad de la economía y demanda final, ya sea para consumo o inversión.

En la evaluación de las políticas públicas, para los costes y los beneficios sociales se utilizan los mismos procedimientos que el de los costes y beneficios privados, si bien teniendo en cuenta una mayor amplitud de sus consecuencias y que los precios a los que han de evaluarse los factores y los bienes y servicios producidos pueden ser diferentes a los precios de mercado, bien porque no se venden, al tratarse de bienes de no mercado (pureza del aire, vidas salvadas, etc.), bien porque los precios de mercado no reflejan los verdaderos costes y beneficios sociales marginales.

Cuando los precios de mercado no reflejan los verdaderos costes o beneficios marginales, los economistas intentan calcular los verdaderos costes o beneficios sociales marginales a través de los denominados precios sombra, así llamados porque tales precios no existen en el mercado, pero que, como dice Stiglitz, son los verdaderos precios sociales, reflejados imperfectamente en el precio de mercado.

Para evaluar un programa hay que examinar su valor actual descontado. Las empresas privadas utilizan como factor de descuento el tipo de interés que tienen que pagar, en las políticas públicas se presenta el problema de qué tasa de descuento debe utilizarse. A juicio de Stiglitz, aunque los economistas no se han puesto de acuerdo en la práctica, existe un cierto consenso sobre los principios. Afirma que es necesario tener en cuenta como afectará el proyecto a la economía y quién recibirá los beneficios y sobre quién recaerán los costes. A continuación deberán sopesarse los beneficios y los costes de las diferentes personas mediante una función social de bienestar. Cuando se trata de proyectos de larga vida, la valoración de las consecuencias para diferentes generaciones es muy importante, ya que los costes pueden recaer en una generación y los beneficios en las generaciones posteriores, por lo que la evaluación de estos programas exige comparar sus efectos sobre individuos de generaciones distintas.

Albert Castellanos y Guillem López-Casasnovas³¹ consideran que en la literatura económica existen dos metodologías diferentes para calcular la tasa social de descuento: a) el cálculo de la tasa social de referencia temporal, que es un indicador que pretende capturar cómo disminuye el valor del consumo para el conjunto de la sociedad con el paso del tiempo; b) el cálculo del coste de oportunidad social de los fondos públicos para el cual la tasa de descuento social se debería calcular a partir de la estimación del coste de oportunidad social de los fondos públicos: la rentabilidad que se podría obtener de los fondos públicos necesarios para un proyecto en una mejor inversión alternativa.

Jaime Terceiro dice³² que “así como existe un acuerdo básico sobre los valores mínimos de las tasas de descuento para evaluar proyectos y políticas que afectan a inversiones de diversa naturaleza, no existe tal acuerdo para los modelos de cambio climático. Esto es así por las características especiales de este tipo de medidas, entre las que pueden citarse los horizontes de tiempo que implican, que son varios órdenes de magnitud superiores a las de los proyectos tradicionales, que consideran beneficios y costes en todas las áreas del mundo; que implican aspectos intergeneracionales e intrageneracionales importantes, y finalmente que

31. “El uso del análisis coste-beneficio en la estimación de la posibilidad de rescate de las autopistas”. El caso de las políticas públicas. Revista Vasca de Economía. Nº 60. 2006.

32. “Economía del cambio climático”. Taurus.2009.

incorporan cambios no marginales. Parece claro que es difícil elegir con criterios estrictamente económicos cuáles son las tasas de descuento que deben aplicarse en los modelos económicos de cambio climático, ya que no cabe validación empírica alguna. Las decisiones son más bien de carácter moral y ético. Hay autores que ni siquiera entran en el debate numérico sobre las tasas de descuento; simplemente señalan que en el caso del cambio climático no se deben considerar”.

4.3. Las técnicas de valoración desde el punto de vista microeconómico.

Al comienzo de la década de los setenta se empezó a sentir en España preocupación por la eficacia en la asignación de recursos dentro del sector público y por la introducción de la eficiencia en la gestión. Con objeto de introducir la mayor eficacia en la asignación de recursos a nivel de proyecto, la Orden de 29 de enero de 1970 creó en la Subdirección General de Inversiones, Financiación y Programación, de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, la Sección de Evaluación de Proyectos, estableciendo que sería competencia de la misma, en conexión con los Servicios de los diferentes Departamentos Ministeriales, la realización de los trabajos necesarios para obtener los métodos y criterios que deben seguirse en la evaluación de los proyectos de inversiones públicas y de las cargas recurrentes, el examen e informe de las evaluaciones que, de conformidad con la Ley 1/19/1969, de 11 de febrero, hayan sido efectuadas por los correspondientes Servicios de los Departamentos Ministeriales, y la evaluación directa de los proyectos que se le encomienden.

Para desarrollar lo preceptuado en la Ley del II Plan y en la Orden Ministerial que creó la Sección de Evaluación de Proyectos, se iniciaron los primeros trabajos en la Dirección General de Presupuestos en 1970. Como escribió Isidoro Marcos³³, se implantó una estrategia para elaborar metodología de evaluación de proyectos de inversión en diversos sectores, con el propósito fundamental de seleccionar, dentro de unas limitaciones financieras establecidas previamente, el mejor o los mejores proyectos posibles hasta agotar la financiación disponible, lo que exigió el estudio de los proyectos y la comparación de los mismos. Se diseñó una metodología genérica en la que fundamentalmente se pretendía que en todos

33. “Ley General Presupuestaria y Gestión por objetivos. Análisis de la Ley General Presupuestaria”. IEF. 1977

los proyectos se definiese con claridad su objetivo y posibles alternativas para alcanzarlo, así como se estudiaran y cuantificasen en la medida de lo posible los costes y beneficios para compararlos mediante un índice de rentabilidad. En este sentido, se utilizó fundamentalmente la tasa interna de retorno (TIR), aunque no se excluían otros índices, como el valor actual neto o la relación beneficio-coste.

Para la elaboración de las metodologías se necesitaba evidentemente la participación de los Ministerios afectados y, por otra parte, se consideró deseable una cierta armonización entre todas las metodologías, por lo que se pensó en la constitución de una Comisión Interministerial responsable del tema, dentro de la cual se constituirían grupos de trabajo para el estudio de cada uno de los sectores. La Dirección General de Presupuestos preparó diversos borradores de metodologías en varios sectores, para que sirvieran de documentos de trabajo inicial en cada uno de los grupos que se constituyeron. Las dificultades encontradas no fueron obstáculo para que se trabajara durante varios años en el tema. En el sector Agricultura se elaboró una metodología sobre evaluación de proyectos de regadío que fue contrastada con un ejemplo práctico, y se terminó un borrador de metodología de evaluación de proyectos forestales. En el sector Transportes se realizaron metodologías de evaluación de proyectos de puertos, carreteras y ferrocarriles urbanos y suburbanos. Se dispuso de una metodología de evaluación de proyectos industriales y se completó, en el campo de la Administración Local una metodología para evaluar inversiones en los servicios de limpieza y recogida de basuras. Otros seis funcionarios que estuvieron también conmigo en la Subdirección General de Inversiones, Financiación y Programación, abordaron el tema que estoy desarrollando. Luis Ramón Beneyto, en Hacienda Pública Española Nº 32, IEF “Técnicas de selección de inversiones en la Administración Pública Española”; Francisco Luis Francés, en Revista Presupuesto y Gasto Público Nº 15, 1993 “El control de carácter económico: control de eficacia”; Angel Marrón, en el Trabajo de investigación patrocinado por el INAP, 1993 “El control de eficacia en las Administraciones Públicas españolas y la elaboración de indicadores para evaluar su gestión”; José Luis Chanco, en Hacienda Pública Española Nº 19 “La elección presupuestaria de los entes públicos en el marco de la economía española de 1973”; Miguel Martín, en Papeles de Economía Española Nº 23/85, FIES “La gestión del gasto público: Problemática”; y Leoncio Fernández Maroto, en Estudios de Hacienda Pública, IEF, MEH, 1978 “Control de la actividad financiera en los Organismos Internacionales; las Naciones Unidas”.

A continuación voy a exponer los tres métodos que en la actualidad se emplean para evaluar proyectos públicos.

El método más simple es el basado en la utilización de indicadores de gestión de costes, de eficacia, de eficiencia, de efectividad, de equidad y de beneficios. Si el indicador que se toma como referencia es el de efectividad, se considerará como preferible el proyecto público cuyo nivel de consecución de los objetivos pretendidos por cada proyecto alternativo, dado un mismo nivel de recursos, sea superior.

Un segundo grupo está formado por aquellas técnicas de evaluación basadas en la comparación de dos tipos de indicadores: coste-beneficio y coste-utilidad. De todos ellos el más utilizado es el análisis coste-beneficio, por su simplicidad, aunque en la práctica presenta el problema de fijar la tasa de descuento a la que se actualizarán los flujos monetarios. Su principal ventaja es que permite realizar comparaciones entre proyectos similares o distintos, independientemente de las medidas de sus resultados, al homogeneizar la unidad de medida en valores monetarios. Tanto los costes como los beneficios se expresan en unidades monetarias, y es la ratio beneficios/costes o su diferencia en términos absolutos lo que determina si el proyecto es rentable o más/menos rentable que otro.

4.4. La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en España

La Ley 28/2006 de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, en su Disposición Adicional primera autorizó al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad en los servicios. El Consejo de Ministros aprobó en 1 de diciembre de 2006 el Real Decreto de Presidencia del Gobierno (BOE de 14 de diciembre), el Estatuto de la Agencia de Evaluación y su constitución en 1 de enero de 2007.

En el Informe de la Comisión de expertos creada para emitir Informe sobre la posible creación de la Agencia, decía textualmente: “*La evaluación de políticas públicas constituye una actividad específica y con identidad propia, claramente distinta de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con los cuales mantiene y debe mantener una estrecha relación de complementariedad*”.

Juan Antonio Garde, Presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas³⁴ destaca el papel de la evaluación dentro del ciclo presupuestario y del presupuesto por programas, y la gran importancia de la evaluación “ex ante” para conocer el impacto de las nuevas normas en la sociedad y en los agentes económicos y sociales implicados. La Agencia tiene como misión la promoción y realización de evaluaciones y análisis del impacto de las políticas y programas públicos, además de promover la cultura de la evaluación y elaborar y proponer metodologías. Tales funciones, dice Garde, se desempeñará por la Agencia respetando los siguientes principios: a) de independencia; b) de transparencia y participación; c) de autonomía y responsabilidad; d) de cooperación interadministrativa y participación institucional; e) de calidad y mejora continua; y f) de ética profesional y responsabilidad pública.

El Consejo de Ministros acordará anualmente los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá la Agencia en su Plan de Trabajo. Que yo tenga conocimiento, la Agencia no ha hecho pública ninguna evaluación de políticas públicas.

34. La creación de la agencia de Evaluación en España. ICE. Mayo-junio 2007. Nº 836

CAPÍTULO QUINTO

POLÍTICAS PÚBLICAS COMUNITARIAS

Al abordar el tema del Análisis de las Políticas Públicas, no podía dejar de incluir un Capítulo dedicado a las políticas públicas comunitarias.

5.1. Qué es la Unión Europea.

En el Libro que publiqué en 2006 “La política económica española desde la entrada en la Unión Monetaria, un análisis crítico” editado en 2006 por el Instituto de Estudios Fiscales, que recogía mis 1.200 artículos publicados en los Diarios “La Razón” desde el 5 de noviembre de 1998, cuando se fundó el periódico, y en “Cinco Días”, con una colaboración quincenal que empezó el 14 de abril de 2000. La recopilación no fue el único objetivo de la publicación, sino que al aparecer agrupados los artículos por temas en Capítulos y subcapítulos, permitía dar una visión panorámica de lo que sucedió en la economía española, en Europa y en la economía mundial. El Capítulo XI, titulado “¿Europa de las Naciones o Unión Política?”, recoge 61 artículos sobre el tema, que aparecen agrupados bajo los epígrafes siguientes:

- a) La política agraria comunitaria
- b) Las políticas estructurales y de cohesión de la Comunidad
- c) La financiación de la CEE
- d) Armonización fiscal
- e) La Unión Monetaria: la senda para la estabilidad y el crecimiento.
- f) La política de Ampliación de la Unión Europea
- g) Ayudas públicas a empresas
- h) Reformas estructurales.

Siempre he considerado que la Europa de las Naciones en la cual se fundamentó el nacimiento del Mercado Común, iría evolucionando hacia una unidad política. El nacimiento de la Unión Monetaria dio ilusiones para pensar en tal camino, ya que la moneda es representación de la soberanía. Pero los actuales líderes políticos de los Estados miembros de la Unión carecen del carisma que tuvieron los fundadores de la Comunidad del Carbón y del Acero y del mercado Común, y de los que la han impulsado hasta llegar a la Unión Monetaria. No se ha conseguido el objetivo de los Estados Unidos de Europa a través de un Estado Federal, pero confío que antes o después esto tiene que llegar. No obstante he de decir que la Constitución Europea, que se puso en marcha por los Estados miembros, supone un avance en el camino de alcanzar la Europa Federal.

La versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dice en su Preámbulo que los Jefes de Estado de Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos decidieron crear una Comunidad Europea que tendría como misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, los artículos 3 y 4 señalan la realización por la Unión de las siguientes políticas:

- a) una política comercial común;
- b) la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;
- c) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca;

- d) una política común en el ámbito de los transportes;
- e) una política que garantice que la competencia no será falseada;
- f) la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros;
- g) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;
- h) la política de cohesión económica y social;
- i) una política en el ámbito del medio ambiente;
- j) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad;
- k) el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico;
- l) el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas;
- m) política encaminada al logro de un alto nivel de protección de la salud;
- n) una política de contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de la cultura de los Estados miembros;
- o) una política de asociación de los países y territorios de ultramar;
- p) una política para el fortalecimiento de la protección de los consumidores;
- q) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo;
- r) la adopción por los Estados miembros y la Comunidad de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la

definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado, abierta y de libre competencia;

- s) la política de fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única, cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía abierta y de libre competencia;
- t) las acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

5.2. La elaboración de políticas públicas por la Comisión Europea³⁵.

La formación de la agenda pública europea es mucho más complicada que en los Estados nacionales, pues como hemos dicho anteriormente la Unión Europea no es un Estado Federal, sino una Unión de Estados, sin que exista un Gobierno a nivel de la Unión.

La Comisión Europea es una Institución de la Comunidad a quien corresponde, según el artículo 211 del Tratado, garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común a cuyo efecto tendrá las siguientes competencias:

- velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de dicho Tratado;
- formular recomendaciones o emitir dictámenes respecto de las materias comprendidas en el Tratado, si ésta expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario;

35. Para este apartado hemos utilizado la publicación "Políticas públicas en la Unión Europea" editado por Ariel Ciencia Política, 2000, y el Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea.

- disponer de un poder de decisión propio y participar en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el Tratado;
- ejercer las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.

Corresponde a la Comisión Europea la iniciativa de las políticas públicas de la Unión, bien por propia iniciativa o siguiendo las directrices del Consejo Europeo. Para llevar a cabo esta tarea, la Comisión Europea dispone de un numeroso grupo de expertos y comités consultivos en los que participan representantes de las administraciones de los Estados miembros y de las regiones y de los grupos de intereses públicos y privados, sociales y económicos, organizados a nivel europeo; la presidencia de dichos comités corresponde a la Comisión. Como asesores de la Comisión forman parte de los Comités funcionarios y especialistas de los distintos sectores nombrados por los Estados miembros. La principal misión de los comités de expertos es discutir los primeros borradores de propuesta de la Comisión Europea y facilitar información a la misma.

En esta fase inicial empiezan a decantarse las posiciones de los respectivos Gobiernos y de los grupos de intereses, pretendiendo incorporar al texto sus puntos de vista. La Comisión actúa como movilizadora de ideas con la finalidad de alcanzar un consenso inicial.

Terminada esta fase de prenegociación, la Comisión presenta oficialmente su propuesta, a la que une la opinión del Parlamento Europeo. En esta fase de negociación el Consejo de Ministros interactúa con el Parlamento Europeo, en especial en las materias incluidas en el procedimiento de decisión conjunta y con las comisiones especializadas y sus respectivos ponentes. Estos últimos a su vez mantienen contactos con los grupos de interés afectados y con el Comité de las Regiones cuando se discuten temas que afectan a dichos entes.

Si no hay acuerdo entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, se abre el procedimiento de conciliación entre ambos, a través de un Comité, constituido por delegaciones paritarias de ambas instituciones, jugando un impor-

tante papel los técnicos, los expertos y los juristas. Con objeto de facilitar el consenso, la Comisión participa de forma activa, a cuyo efecto formula propuestas constructivas. La conciliación funciona como un sistema de pesos y contrapesos, mediante el cual el Parlamento y el Consejo de Ministros se controlan mutuamente para alcanzar el consenso. Adoptada la decisión, la Comisión asume la función reglamentaria, y una vez aprobada la correspondiente norma se efectúa por cada Estado miembro de la Unión su correspondiente transposición a la legislación nacional, lo que conlleva la aplicación efectiva en cada país.

Con objeto de garantizar una aplicación uniforme de la normativa comunitaria, la Comisión efectúa un seguimiento de las aplicaciones por cada país. Cuando se da una vulneración del derecho comunitario, la Comisión inicia un procedimiento de infracción que puede acabar ante el Tribunal de Justicia Europeo.

Considerando la importancia que el tema de las políticas públicas comunitarias tiene para todos los europeos, y en especial para los españoles, he publicado 61 artículos sobre esta cuestión, que aparecen en mi Libro “La política económica española desde la entrada en la Unión Monetaria. Un análisis crítico” (Instituto de Estudios Fiscales. 2006, páginas 767 a 904). Dichos artículos aparecen agrupados bajo los epígrafes siguientes:

- a) La política agraria comunitaria
- b) Las políticas estructurales y de cohesión de la Comunidad
- c) La financiación de la CEE
- d) Armonización fiscal
- e) La Unión Monetaria: la senda para la estabilidad y el crecimiento.
- f) La política de Ampliación de la Unión Europea
- g) El camino de la Constitución Europea

- h) Ayudas públicas a empresas
- i) Reformas estructurales.

5.3. La Comisión Europea, un Órgano Regulador

Los ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad le han venido políticamente asignados por los autores de los Tratados: la PAC y la política de Pesca, la Política Comercial Común, las Disposiciones sobre la Competencia, que regulan los casos en que se vea afectado el comercio entre Estados miembros, y la Política Monetaria Común. En los demás ámbitos nos encontramos en presencia de competencias compartidas, y es donde entra en juego el principio de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad no es por tanto un criterio de atribución de competencias, sino que sólo regula el ejercicio de las competencias compartidas.

Al carecer de Base Territorial, la Comisión se ha convertido en un “Estado regulador”. Los programas de gasto comprendidos en el Presupuesto comunitario son gestionados por la Comunidad, pero ejecutados por los Estados miembros, a los cuales se les transfieren los correspondientes fondos que son integrados en sus presupuestos, tanto en ingresos como en gastos. Con este enfoque el Presupuesto Comunitario sólo cumple la función de distribución. Sin embargo, para conocer realmente las incidencias que los programas de gasto comunitario tienen en la asignación de recursos y en la distribución de la renta y la riqueza, es mucho más correcto imputar cada programa de acuerdo con el objetivo asignado al mismo: asignación de recursos o distribución de la renta. Con esta metodología³⁶, los resultados obtenidos fueron que de la escasa cuantía del Presupuesto de la Unión Europea, el 1,23% del PIB comunitario de 1998, el 46,2% del gasto total correspondía a la función asignación y el 53,8% a la función distribución, lo que impide que la Unión Europea cumpla las funciones que con arreglo a la literatura económica tendría que realizar: función de distribución y no la de asignación de recursos que teóricamente corresponde a los Estados miembros. Sería necesario reequilibrar el Presupuesto de la Unión Europea en el sentido siguiente:

36. José Barea y Maite Barea. “Después de Maastricht ¿qué?”. Ediciones Encuentro. Noviembre 1998.

- a) transferir a los Estados miembros las funciones que hoy día realiza el Presupuesto comunitario en cuanto a la asignación de recursos, en tanto que no correspondan o deban corresponder a una política comunitaria. La política de investigación y desarrollo tecnológico debería ser considerada como política comunitaria y por tanto financiada por el Presupuesto de la Unión, aunque suponga una función de asignación de recursos;
- b) asignar mayores recursos a la función distribución, con objeto de impulsar la cohesión económica y social dentro de la Comunidad;
- c) aumentar el Presupuesto de la Unión para hacer frente a los “shocks” asimétricos que pudiera sufrir algún país miembro, lo que le permitiría disfrutar de transferencias automáticas, principalmente por desempleo, reduciendo los costes sociales de la Unión; la financiación del sistema de protección frente al desempleo se efectuaría centralizando en el Presupuesto de la Unión Europea una parte del impuesto sobre la renta. Esta centralización permitiría realizar transferencias automáticas desde las regiones no afectadas por “shocks” negativos a las regiones que sí la tuvieran. Este es un largo camino que hay que recorrer, que sólo se conseguirá a medida que se vaya logrando una mayor integración política en la Unión Europea.

El Presupuesto comunitario se utiliza prácticamente para financiar dos políticas: la política agraria comunitaria (PAC) (43%) y las políticas de cohesión (30%); el resto se destina a fomentar la investigación (3,5%), a las acciones exteriores y la cooperación (7%), a los gastos de preadhesión y ampliación (11%) y al funcionamiento de la administración comunitaria (4,5%). Las dificultades para el aumento del Presupuesto Comunitario ha tenido como consecuencia que la Comisión haya dirigido su actividad a las política de reglamentación, de escaso coste para el Presupuesto de la Unión Europea, y por otro lado, y creo que éste es la principal razón, para dar transparencia a la competencia entre los Estados miembros, evitando ayudas públicas no autorizadas e impulsando la adaptación de sectores estratégicos a la competencia internacional. Tales actuaciones han dado lugar a la expansión de la regulación comunitaria en las políticas ligadas a

la libre competencia, seguridad de los medicamentos, medio ambiente, derechos de los consumidores, etc.

5.4. La evaluación de la política regional de la Unión Europea.

A consecuencia de la reforma de los Fondos estructurales en 1986, la Unión Europea comenzó la evaluación de las políticas regionales, que se han intensificado a partir de la Agenda 2000. La normativa comunitaria ha establecido:

- a) la obligatoriedad del seguimiento de las evaluaciones: la previa, la intermedia y la final;
- b) quién debe asumir la responsabilidad del seguimiento y de cada evaluación;
- c) la fijación de los objetivos del seguimiento y de las evaluaciones;
- d) el grado de implicación y de responsabilidad de los Estados miembros;
- e) la vinculación entre las evaluaciones y la repercusión financiera para los Estados miembros.

La normativa comunitaria ha sido complementada con directrices de la Comisión Europea para la realización de evaluaciones: metodologías, indicadores, etc. El gran defecto de estas evaluaciones, como dice Verónica Esther Viñas³⁷, es que describe realizaciones físicas y financieras pero no se realiza un análisis detallado de las consecuencias de las realizaciones, es decir, del impacto de las acciones de naturaleza estructural sobre el desarrollo de la región y de sus efectos sobre la convergencia entre las diferentes regiones de un Estado miembro y de éste con el resto de los países de la Unión. A juicio de la autora que acabamos de citar, tal situación no se debe a una falta de conocimientos y técnicas de evaluación, sino a diversas causas, siendo las principales las siguientes:

37. "La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuro". Revista de Investigaciones Política y Sociología. 2005. N° 2

- a) escasez de información básica sobre las actuaciones, al no existir un sistema de seguimiento, lo que obliga a los evaluadores a dedicar esfuerzo y tiempo a la descripción de las realizaciones;
- b) amplio entramado institucional implicado, existiendo diversos gestores responsables de actuaciones cofinanciados con fondos europeos;
- c) diversidad de los territorios y grupos sociales afectados;
- d) actuaciones realizadas con Fondos europeos, con participación de fondos nacionales y de las regiones;
- e) escaso presupuesto para la realización de las evaluaciones;
- f) escasa cultura de la evaluación en las administraciones públicas;
- g) el nivel de desarrollo de las estadísticas existentes en algunos Estados miembros y regiones, pone freno al seguimiento y la evaluación de los programas estructurales.

La literatura sobre la “nueva geografía económica” de los últimos quince años, desde que Krugman iniciara estos estudios en 1991, subrayan la existencia de mecanismos acumulativos en la geografía económica. Los modelos teóricos ponen de manifiesto que este fenómeno acumulativo se da cuando los costes de transacción (ligados especialmente a los costes de transporte) son reducidos. En este caso a la empresa le resulta más interesante instalar su producción en un único punto de la región más rica y desde allí exportar al resto de las regiones. En este sentido, las ayudas de los Fondos estructurales destinados a infraestructuras, sí bien pueden ser generadoras de empleo y riqueza a corto plazo en las regiones con menores dotaciones –en toda la etapa de construcción de las mismas- pueden surtir el efecto exactamente contrario a largo plazo, al provocar que las empresas decidan instalar su centro de producción en las regiones más avanzadas y vender desde allí al resto. Lo que deja traslucir los sucesivos Informes sobre la cohesión económica y social de la Comisión Europea es que a lo largo de los años se reducen las disparidades entre países pero en cambio aumentan las disparidades entre

regiones dentro de algunos Estados miembros. Se habla de convergencia global entre países y divergencia regional³⁸.

Sin embargo los resultados obtenidos en la política regional de la Unión Europea no siempre son unidireccionales. Estudios realizados en Francia han puesto de manifiesto que en ocasiones las inversiones en infraestructuras de transporte han provocado el efecto que hemos citado con anterioridad de concentración acumulativa, sin embargo en otras ocasiones, como ha sucedido en las regiones del Norte, la mayor existencia de infraestructuras ha servido para integrar a dichas regiones, que con anterioridad eran consideradas como periféricas, en el corazón europeo. Una política de infraestructuras públicas puede no tener efecto positivo alguno sobre la convergencia regional, si los equilibrios espaciales se han consolidado a consecuencia de los procesos de concentración acumulativa. Por ello, los expertos de la “nueva economía geográfica” recomiendan más bien disminuir los costes de transacción de los intercambios de ideas, es decir, favorecer la convergencia tecnológica entre regiones, a través de programas públicos de telecomunicaciones, internet y formación de capital humano.

38. “Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica”. Director J. Barea. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Abril 2006.

DECÁLOGO DE REFLEXIONES

Primera.- Cabe preguntarnos por qué siendo España uno de los primeros países que abordaron el tema del análisis de las políticas públicas creando, dentro de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Sección de Evaluación de Proyectos, a los pocos años de su funcionamiento este campo de tanta importancia para la Administración Pública quedó relegado al olvido.

A mi entender, tal hecho sucedió porque no hubo un líder político que asumiera lo que desde abajo varios funcionarios de Hacienda habíamos creado para tratar de mejorar la toma de decisiones, haciéndolas más eficientes.

Segunda.- La discusión entre Galbraith y Milton Friedman planteada en sus obras “La era de la incertidumbre” y “Libertad de elegir” sobre el tema de las implicaciones públicas relacionadas con la elección económica de considerar el mercado o el sector público como regulador de la actividad económica, fue concretada por Wolf en su obra “Mercados o Gobiernos”.

Para este economista “la elección real no es entre gobierno y mercado, sino entre mercados imperfectos, gobiernos imperfectos y distintas combinaciones de ambas situaciones. La decisión económica fundamental se refiere al grado en que los gobiernos o los mercados –cada uno de ellos con sus imperfecciones respectivas- deberían determinar la asignación, el uso y la distribución de los recursos en la economía”.

Tercera.- Con el análisis de las políticas públicas ha nacido un nuevo campo académico y profesional. En Estados Unidos desde 1970 se han creado tres o cuatro docenas de programas de estudios de postgrado con el objetivo de ofrecer una preparación en el campo del análisis de la política y la gestión pública. Cada año se otorgaba el título de Doctor o de Experto (Master) a unos 1.500 graduados y más de 80 mil cargos del sector público administrativo obtienen el título profesional de analista político en la Administración, todo ello consecuencia de la importancia que Estados Unidos ha dado al análisis de políticas públicas. En 1979 se creó la Asociación para el Análisis y la Gestión de la Política Pública y una Revista de la Asociación.

En España, nada de esto existe, es un verdadero páramo en este campo, a pesar de que fue uno de los primeros países que encuadró en su organización administrativa la evaluación de las inversiones públicas, y de la existencia de una Escuela de Administración Pública. Con un Presupuesto que representa el 35% del PIB, considero urgente dar un fuerte salto hacia delante para tratar de recuperar el tiempo perdido.

Cuarta.- A veces sucede que, incluso en artículos que se publican, aparece una cierta confusión tanto en el marco conceptual del análisis de las políticas públicas, como en la delimitación clara del objeto de estudio de cada fase, y por tanto de la metodología a aplicar en cada una de ellas.

Se trata de una cuestión básica si queremos que los instrumentos a aplicar sean los correctos. La Escuela Nacional de Administración Pública y los Departamento de Economía Pública de las Facultades de Ciencias Económicas, pueden realizar en esta cuestión una tarea muy importante.

Quinta.- El trabajo que he realizado para el ingreso en la Academia de Ciencias Económicas y Financieras, ha quedado puesto de manifiesto claramente la necesidad de distinguir entre los análisis macroeconómicos y los microeconómicos de las políticas públicas, por las diferentes técnicas que en los mismos se utilizan como por los efectos que producen. Los dos criterios que en ningún caso deben faltar en el análisis de políticas públicas son: el de eficiencia, que debe poner de manifiesto si la intervención pública mejora la eficiencia en el sentido de Pareto, que existía en el mercado, y el de equidad, en el sentido de si la distribución de la renta que el mercado origina queda mejorada con la política pública analizada.

Sexta.- ¿Por qué nace una determinada política pública? Es la primera pregunta que debemos hacernos cuando vamos a analizar una política pública. Una investigación histórica es necesaria para conocer las causas de su origen y las personas y organizaciones que presionaron para que la misma se incluyera en la agenda del Gobierno.

De un Estado democrático basado exclusivamente en la legitimidad formal, se ha pasado a otro Estado democrático basado en dicha legitimidad y la que deriva de la actuación eficiente y equitativa.

Como dice Subirats, se ha roto la unidad formal del sistema basado en una legitimidad que establecía una relación inequívoca entre interés público general y las acciones de cualquier servicio de la Administración Pública. Hoy día la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa más en la capacidad de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y de las empresas a través de sus representantes que en su legitimidad ideológica y constitucional. Pero estas representaciones actúan a veces como grupos de presión de determinados intereses y por ello es necesario conocer la historia del nacimiento de la política pública que se analiza.

Séptima.- Es necesario introducir competencia y criterios de mercado en la ejecución de las políticas públicas. En las políticas públicas hay que tener en cuenta junto a las deficiencias del mercado las deficiencias del Sector público. En este sentido Stiglitz cita la falta de competencia dentro del Sector público como una causa que atenúa los incentivos y por tanto su eficiencia.

Una gran polémica ha surgido en cuanto a si la provisión pública de la sanidad y de la educación debe comportar una producción pública de los servicios que satisfacen dichas necesidades, o si por el contrario pueden ser producidos por el sector privado subsistiendo la provisión pública. No existe argumento alguno para eliminar al sector privado de la producción de dichos servicios con provisión pública, si su eficiencia productiva es superior a la pública.

Dado que el mercado constituye el mejor sistema para organizar la producción y que la eficacia y la eficiencia son condiciones “sine qua non” para que las unidades productivas subsistan en el mercado, se piensa que nada mejor que introducir en el sistema de producción pública, en cuanto sea posible, criterios de mercado.

Octava.- Es frecuente que en la elaboración de políticas públicas no se contemple cómo se va a ejecutar la política y quién va a tener la responsabilidad de gestionarla y alcanzar los objetivos finales. Se trata de un tema que en opinión de Wolf es un Capítulo desaparecido en los estudios realizados sobre la puesta en funcionamiento de la política pública.

En la fase de elaboración, deberían sin embargo analizarse las siguientes cuestiones:

- a) el Organismo que tendría a su cargo la ejecución de la política pública;
- b) las externalidades que puede producir la nueva política pública;
- c) estimaciones sobre exceso de costes futuros, teniendo en cuenta lo sucedido en casos anteriores;
- d) ver si es posible introducir competencia entre diversos agentes para hacer más eficiente la solución de no mercado;
- e) analizar si es posible introducir incentivos que mejoren el comportamiento de los individuos y del Organismo para alcanzar los resultados deseados.

Novena.- ¿Ha sido el Presupuesto por Programas el instrumento para definir las distintas políticas públicas, asignar prioridades y distribuir los recursos disponibles entre actividades competitivas mediante las correspondientes técnicas de análisis?

Realmente ha continuado la disociación entre el proceso de elección política y el de asignación presupuestaria de recursos. El nuevo sistema presupuestario implantado no ha cumplido las finalidades que se le asignaron debido a que la organización de la Administración no es la adecuada, el sistema de gestión está obsoleto y los recursos humanos no se encuentran integrados en la nueva cultura que supone una dirección por objetivos. El programa y los objetivos no han sido el soporte de la gestión, continuando todo el proceso de gestión presupuestaria dentro del esquema clásico de gestión de medios. Priman los criterios administrativos y de legalidad, olvidándose por completo los de eficacia y eficiencia. Cuarenta años de larga marcha, sin que el concepto de eficiencia haya calado en la gestión de la Administración Pública.

Décima.- ¿Es necesaria la reforma de la organización de la Administración Pública para conseguir la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas? La gran dificultad para gestionar el gasto público de una manera eficiente se encuentra en el campo de la producción de servicios colectivos. Los poderes públicos actúan

aquí como un verdadero empresario, combinando factores de producción para obtener un producto: los servicios colectivos. Su diferencia con los del sector privado es que no se venden en el mercado, pero el proceso productivo es análogo.

Resulta que en servicios que se producen paralelamente por las Administraciones Públicas y por las empresas privadas en los sectores de educación, sanidad y asistencia social, las últimas emplean técnicas de gestión de empresas en la producción y venta de dichos servicios, mientras que las Administraciones Públicas utilizan procedimientos meramente administrativos en la producción de los mismos, sin el más mínimo análisis de los costes en que se incurre y de la productividad obtenida, dando lugar a que para situaciones análogas los costes por unidad producida son bastante más elevados en el sector público que en la empresa privada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. “Mercados o Gobiernos”. IEF. 1995
2. “La economía del Sector público”. Antoni Bosch, Barcelona 1988.
3. “Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración”. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1994.
4. “Mercados o Gobiernos”. IEF. Madrid 1995.
5. “Principales mecanismos de evaluación de políticas Públicas”. Iván Planas.
6. “La economía del sector público”. Antoni Bosch. 1988.
7. “Ley General Presupuestaria y Gestión por objetivos. Análisis de la Ley General Presupuestaria”- Instituto de Estudios Fiscales. 1977.
8. “La economía del sector público”. Antoni Bosch. 1988.
9. “Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración”. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid 1990.
10. “La economía del sector público”. Stiglitz.
11. “El problema de la eficiencia en el sector público en España”. IEE 1994. J. Barea y A. Gómez Ciria.
12. “Markets or Governments”. 1988. Rand. Traducción española “Mercados o Gobiernos”. IEF. 1995.
13. “Mercados o Gobiernos”. IEF 1995. obra citada.
14. “La economía del sector público”. Obra citada

15. "El papel económico del Gobierno" IEF 1993
16. "El papel económico del Estado"
17. "La economía del sector público". Obra citada.
18. José Barea y Antonio Gómez Ciria. Instituto de Estudios Económicos. 1994. Madrid
19. "La organización del desgobierno". A. Nieto García. Ariel. Barcelona 1987. pág. 52.
20. "Pasos para la implantación en España de un Presupuesto por Programas". Barea, J.
21. "Bureaucracy and Representative Government". W.A. Niskanen. Chicago (Aldone) 1971.
22. "Reinventando el Estado del Bienestar". Mauricio Rojas. 2008.
23. "Mercados o Gobiernos". IEF.1995
24. "Mercados o Gobiernos". IEF. 1995
25. Premio Instituto Estudios Fiscales. Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre. 1970.
26. "Mercados o gobiernos". Charles Wolf. IEF. 1995.
27. "Markets of Governments". Wolf, Ch. 1998.
28. "The Economic Role of the State". Stiglitz, J.E. (1987).
29. "El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad". Barea, J. y Gómez Ciria, A. I.E.E. (1994).

30. “La economía del sector público”. Antoni Bosch. 1988
31. “El uso del análisis coste-beneficio en la estimación de la posibilidad de rescate de las autopistas”. El caso de las políticas públicas. Revista Vasca de Economía. N° 60. 2006.
32. “Economía del cambio climático”. Taurus.2009.
33. “Ley General Presupuestaria y Gestión por objetivos. Análisis de la Ley General Presupuestaria”. IEF. 1977
34. “La creación de la agencia de Evaluación en España”. ICE. Mayo-junio 2007. N° 836
35. Para este apartado hemos utilizado la publicación “Políticas públicas en la Unión Europea” editado por Ariel Ciencia Política, 2000, y el Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea.
36. “Después de Maastricht ¿qué?”. José Barea y Maite Barea. Ediciones Encuentro. Noviembre 1998.
37. “La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuro”. Revista de Investigaciones Política y Sociología. 2005. N° 2
38. “Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica”. Director J. Barea. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Abril 2006.

Discurso de contestación por el Académico Número

EXCMO. SR. DR. D. ALFONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ



EXCMO. SR. DR. D. ALFONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Excmo. Sr. Presidente de la RACEF
Excmas. e Ilmas. Autoridades
Excmos. Sres. Académicos
Sras. y Sres.

Al destacado honor que siempre entraña recibir el encargo de contestación al discurso de ingreso de un Académico Electo, en el presente caso se suma un mayor honor, debido a la relevante figura de nuestro Académico recipiendario, el Profesor Dr. Don José Barea Tejeiro. La Real Academia lo recibe, no como un nuevo académico incorporado, sino como la mejor confirmación de su estrecha vinculación con esta Real Academia ya que el Profesor Barea es Académico Correspondiente de nuestra Real Corporación, por Madrid, desde el día 10 de mayo del año 1983, fecha en la que leyó su excelente discurso de ingreso titulado “*La Planificación en Época de Crisis en un Sistema Democrático*”, trabajo en absoluto carente de la más rabiosa actualidad.

Hoy, nuestro recipiendario nos ha obsequiado con el fruto de sus muchos años de investigación y experiencia en torno a la implantación y al desarrollo de una nueva disciplina, que se inserta dentro de las ciencias Económicas, Financieras, Sociales y Políticas, y que muy sucintamente titula “*Análisis de la Políticas Públicas*”.

Previo al comentario de su contenido es necesario rememorar -aún siendo por todos tan conocida- la relevante personalidad del Profesor Barea en todos los ámbitos, profesional, docente e investigador, a los que yo añadiría su personalidad humana, pues sólo el buen conocimiento del autor permite disfrutar completamente de su obra.

En su trayectoria funcionarial en la Administración Pública, desde su ingreso en el prestigioso Cuerpo de Contadores del Estado, y después en el de Inspectores de Finanzas del Estado, hasta su desempeño de los altos cargos de Secretario de Estado para la Seguridad Social, y Secretario de Estado-Director de la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno, el Profesor Barea ha desempeñado en el Ministerio de Economía y Hacienda, con creciente prestigio y general reconocimiento, los cargos de Subdirector General de Inversiones, Financiación

y Programación, Director General del Tesoro y Presupuestos, y Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, cargos de la mayor responsabilidad y exigencia técnica en la función pública.

Su presencia en el sector público empresarial se ha evidenciado como Presidente del Banco de Crédito Agrícola, S.A.; Consejero Delegado de IBERIA, S.A.; Consejero del Banco Exterior de España, S.A.; y también como Vocal del Consejo de Administración del Instituto Nacional de Industria.

El Profesor Barea Tejeiro es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, y Catedrático Emérito de Hacienda Pública en la Universidad Autónoma de Madrid. Su labor investigadora se extiende a diferentes campos del análisis del comportamiento en el Sector Público, en la economía del Sector Privado, y en la Economía Social española, habiendo realizado numerosas publicaciones y artículos sobre tales materias. Una parte importante seleccionada y recogida en el libro editado por la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), *“Pensamiento económico de José Barea, el legado de un economista de estado”*.

En reconocimiento a su labor, el Doctor Barea ha recibido el Premio de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales 1966, el Premio de las Ciencias de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en 1994, el Premio del Círculo de Empresarios el mismo año, el Premio Homenot de la Sanitat de la Fundación Avedis Donabedian de 1998, el Premio Jaime I de Economía el mismo año, y el Premio de la Revista Inversión a la difusión de la Cultura Económica, en 2003. A estas distinciones se unen las Grandes Cruces del Mérito Civil, del Mérito Naval con distintivo blanco, del Mérito Militar, de San Raimundo de Peñafort, del Mérito Agrícola y la Orden de Isabel la Católica. Es Officier de la Légion d'Honneur, desde 1978 en Francia, siendo también Medalla de Oro al Mérito en el Trabajo.

Actualmente, es Presidente de Honor de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), Presidente de la Comisión Científica del Centro de Investigación de la Economía Pública y Social, miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social y Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Sería injusto no resaltar aquí la intervención personal del Profesor Barea en el momento histórico de nuestra incorporación a la Unión Monetaria y a la Eurozona. A finales del año 1995 la situación de nuestras finanzas públicas exigía un gigante esfuerzo de adaptación a los criterios de convergencia, exigidos por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y por el Pacto de Estabilidad Económica (PEC). En su relato, el Profesor Barea nos confiesa la existencia de gastos por importe superior a los 720 mil millones de pesetas, mostrados por la auditoría sin cobertura presupuestaria. Gastos que elevaban el déficit conjunto de las Administraciones Públicas hasta un 6,6 % del PIB, y que exigían un ajuste del 3,6%, para así satisfacer los criterios de convergencia.

Como bien lo explica en su discurso el Profesor Barea, ello exigió dos actuaciones urgentes muy diferentes. Una, la difícil e inmediata rectificación del Programa de Convergencia, ya remitido a Bruselas, aduciendo para lograrlo el incumplimiento de los principios contables del Sistema Europeo de Contabilidad (SEC). La segunda, un costoso y extraordinario esfuerzo de convergencia de nuestra economía a los criterios de Maastrich y del PEC. En ambos intentos colaboró el Profesor Barea directamente, recibiendo del Gobierno la confianza y los poderes necesarios para tales misiones, obteniendo el premio del histórico ingreso de España en la Unión Monetaria, en 1998, con el estricto cumplimiento de los criterios de convergencia exigidos. Resultados por todos conocidos –incluso entonces admirados por Europa– cuyos indispensables sacrificios nunca debieran ser injustamente cuestionados.

En su discurso de ingreso, el Profesor Barea nos muestra el sistemático contenido de la novedosa disciplina de Análisis de las Políticas Públicas en un marco económico-social. Partiendo de la controversia Galbraith-Friedman, sobre la procedencia del libre mercado o de la intervención gubernamental de los Estados como elementos reguladores de la economía, siguiendo el pensamiento de Charles Wolf, asume que las imperfecciones existen en ambos reguladores, reduciéndose la controversia al grado de participación conjunta de ambos.

Pero las políticas públicas no se limitan a producir efectos reguladores en una economía de libre mercado, sino que también actúan definiendo la producción de bienes públicos puros, la de bienes preferentes, y la transferencia de medios financieros a otros entes públicos responsables del cumplimiento de sus fines. Así

lo refiere el Profesor Barea en su discurso. La microeconomía nos enseña que, en los mercados perfectamente competitivos, el equilibrio de precios maximiza el beneficio del consumidor pagando un precio igual a la utilidad marginal, y el beneficio del empresario pagando un precio igual al coste marginal del factor productivo. Pero esta eficiencia de los mercados no se consigue cuando en él existen imperfecciones, entre ellas cuando se trata de bienes no rivales o no excluyentes, que es precisamente el caso de los bienes públicos puros. El Profesor Barea cita, como típicos bienes públicos puros, la defensa, la justicia, el orden público y asuntos exteriores. En tal campo tradicional de la actividad pública la actuación del sector público debería dirigirse siempre a aumentar su eficiencia.

Otros bienes preferentes son suministrados por el Estado sin el carácter de bienes públicos puros, como son la educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y los servicios sociales, todos enmarcados en la protección social. En ellos cabe considerar la alternativa de producción por el sector privado, con independencia de que su financiación sea totalmente pública. Para cada uno de ellos existen diversas razones, tanto a favor como en contra.

Asumiendo el objetivo de la mejor eficiencia, el Profesor Barea defiende como medios un nuevo modelo de Administración Pública y la introducción de los criterios de mercado en la producción. La modernización de la Administración Pública, asentada en tres pilares: nueva organización, nueva dirección de la producción y nueva gestión de recursos humanos. Si bien considera, que su subordinación al derecho administrativo limita seriamente las posibilidades. En los bienes de protección social, una combinación conveniente de ambos agentes públicos y privados es defendida juntamente con Stiglitz.

La evolución demográfica universal, con su notorio envejecimiento e inversión de la pirámide, incide de un modo muy particular en la población española. Sus efectos más directos afectarán sin duda a la financiación futura de las políticas públicas de sanidad y de pensiones, entre otras, aspectos en los que el Profesor Barea se ha detenido siempre muy especialmente.

En cuanto a la sanidad, en anteriores trabajos ya consideraba estabilizada la tasa de crecimiento de la prestación real media a medio plazo en un 2%, siendo

asumible si la economía española creciera en términos reales por encima de dicha tasa del 2%.

En relación con la financiación de las pensiones contributivas, parece racional la oportuna conversión del actual *sistema de reparto*, ignorante del equilibrio actuarial, que es el principio natural del mercado privado, por el *sistema de capitalización* basado en las cotizaciones individuales, y en una gestión similar al del Seguro privado. Manifiesta el Profesor Barea que algunos estudios realizados determinan que la conversión radical del sistema de reparto al de capitalización entrañaría la necesaria constitución de un fondo de previsión –las reservas matemáticas- valorado en 2,5 veces el PIB, lo cual evidentemente es inmediatamente inviable para cualquier economía. La alternativa supone una inquietante financiación presupuestaria de las desviaciones de financiación previsibles, derivadas del sistema de reparto, no menos preocupante si no se anticipan medidas atenuantes, como son la posible prolongación de la vida laboral y la paulatina y progresiva constitución de un fondo complementario de previsión que permita una financiación mixta, en la medida que lo permita la existencia de superavits presupuestarios, imposibles en la actual coyuntura. Tales consideraciones, en cualquier caso, obligan al absoluto respeto del fondo de previsión acumulado, que nunca debiera ser reclamado por los agentes sociales para financiar otros fines diferentes de la protección social.

El Profesor Barea considera necesario el análisis de las políticas públicas en sus tres estadios: de elaboración, de ejecución y de evaluación. Este esquema estructura el discurso del académico recipiendario que se extiende en cada uno de ellos, con gran rigor conceptual y estudiadas precisiones metodológicas, tanto técnico-económicas, como jurídico-administrativas. Salpicándolas, frecuentemente, con múltiples referencias a las experiencias vividas en el extenso ejercicio de sus funciones al servicio del Sector Público. Tal desarrollo habilita su discurso como un excelente trabajo introductorio para el estudio de la nueva disciplina que propugna.

El Profesor Barea, a modo de conclusiones, recoge en un cierto Decálogo sus reflexiones. Lamenta la desvitalización de la Sección de Evaluación de Proyectos que en otro momento desarrolló su trabajo, dentro del Ministerio de Ha-

cienda, dotado de un grupo de excelentes funcionarios y economistas. Aboga por el reconocimiento de este campo de análisis de la política y de la gestión pública, de modo similar al que se practica en otros países, como Estados Unidos, en donde se forman numerosos y prestigiosos titulados. Por razones metodológicas defiende la necesidad de separar los análisis macro y microeconómicos, aludiendo a las experiencias técnicas ya realizadas con los modelos pertinentes. Con Subirats reclama el cambio de la legitimidad democrática formal, ideológica y constitucional, por otra fundada en la eficacia, la eficiencia y la equidad.

Concluye considerando que, a su juicio, “*el nuevo sistema presupuestario no ha cumplido las finalidades que se le asignaron debido a que la organización de la Administración no es la adecuada, el sistema de gestión está obsoleto y los recursos humanos no se encuentran integrados en la nueva cultura que supone una dirección por objetivos*”.

En una reciente presentación del *Observatorio de la Investigación Económica y Financiera en España*, en la Cámara Alta, cuya responsabilidad ha asumido plenamente nuestra Real Academia, la titular del Ministerio de Ciencia e Investigación, en su intervención, señalaba expresamente la necesidad de fomentar las políticas públicas de Ciencia e Innovación. Tal circunstancia sólo confirma la actualidad del discurso de nuestro Académico recipiendario, y de su pensamiento respecto a la necesidad de implantación y desarrollo de una disciplina individualizada destinada al Análisis de las Políticas Públicas.

Sólo me resta felicitar muy encarecidamente al Profesor Barea por su excelente discurso de ingreso en nuestra Real Corporación, así como también a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras por la mayor vinculación que supone la incorporación de tan prestigioso investigador entre nuestros Académicos de Número.

Y agradecer a todos Uds., muy sinceramente, la atención prestada.

He dicho.

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Y FINANCIERAS

Anales de la Academia de Ciencias Económico-Financieras, tomo I (Cursos de 1943-44; 1944-45; 1945-46; 1946-47), 1952.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo V (Curso de 1957-58), 1958.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo VI (Curso 1958-59), 1960.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo VII (Cursos de 1959-60 y 1960-61), 1966.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XI (Curso de 1968-69), 1972.

Anales de la Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XIX (Cursos de 1984-85; 1985-86; 1986-87), 1990.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XX (Cursos de 1987-88; 1988-89; 1989-90), 1993.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXI (Cursos de 1990-91; 1991-92), 1995.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXII (Cursos de 1992-93; 1993-94), 1995.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXIV (Cursos de 1996-97; 1997-98), 2000.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXV (Curso de 1998-99), 2004.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXVI (Cursos de 1999-2000, 2000-01 y 2001-02), 2004.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXVII (Cursos de 2002-03 y 2003-2004), 2005.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXVIII (Cursos de 2004-05 y 2005-2006), 2007.

- Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXIX (Curso de 2006-2007), 2008.*
- Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXX (Curso de 2007-20078), 2009.*
- Preocupación actual por una política de familia y relación con la política económica (Discurso de apertura del curso 1945-1946, por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Pedro Gual Villalbí), 1945.*
- El arancel universal y enciclopédico (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Carlos Arniches Barrera, y contestación por el Excmo. Sr. Don Pedro Gual Villalbí), 1947.*
- Política fiscal y su relación con una organización del Ministerio de Hacienda (Conferencia por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Alberto de Cereceda y de Soto), 1948.*
- The scourge of population growth (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Gran Bretaña, Ilmo. Sr. Dr. Don Roy Glenday M.C. y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1949.*
- Ciencias económicas y política económica (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Bélgica, Ilmo. Sr. Don Henry de Lovinfosse y contestación por el Excmo. Sr. Don Santiago Marimón Aguilera), 1949.*
- Reflexiones sobre la bolsa (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Javier Ribó Rius, y contestación por el Excmo. Sr. Don Baldomero Cerdà Richart), 1949.*
- Balmes, economista (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite, y contestación por el Excmo. Sr. Don José María Vicens Corominas), 1949.*
- La entidad aseguradora y la economía y técnica del seguro (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Antonio Lasheras-Sanz, y contestación por el Excmo. Sr. Don Francisco Fornés Rubió), 1949.*
- La obtención y fijación de costes, factor determinante de los resultados (Conferencia pronunciada el 12 de abril de 1951, por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1951.*
- El destino de la economía europea (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Luis Olariaga y Pujana), 1951.*

- Hacendística de Corporaciones Locales (Conferencia por el Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1951.*
- La productividad en los negocios (Texto de las Conferencias del VI Ciclo pronunciadas durante el Curso 1950-51 por los Académicos Numerarios, Excmos. Sres. Don Jaime Vicens Carrió, Don José Gardó Sanjuan, Don José M.^a Vicens Corominas, Don Juan Casas Taulet y Don Ricardo Piqué Batlle), 1952.*
- Problemas de política fiscal (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Saura Pacheco), 1952.*
- Las amortizaciones y el fisco (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Prados Suárez), 1953.*
- La contabilidad y la política económica empresarial (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch, y contestación por el Excmo. Sr. Don Ricardo Torres Sánchez), 1954.*
- El gravísimo problema de la vivienda (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Luis Bañares Manso, y contestación por el Excmo. Sr. Don Fernando Boter Mauri), 1954.*
- El balance de situación (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Argentina, Ilmo. Sr. Dr. Don Jaime Nicasio Mosquera), 1954.*
- El control de la banca por el Estado (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1955.*
- El capital, como elemento económico-financiero de la empresa (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent, y contestación por el Excmo. Sr. Don José María Vicens Corominas), 1955.*
- El comercio exterior y sus obstáculos, con especial referencia a los aranceles de aduanas (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Málaga, Excmo. Sr. Don Manuel Fuentes Irurozqui, y contestación por el Excmo. Sr. Don Pedro Gual Villalbí), 1955.*
- Lo económico y lo extraeconómico en la vida de los pueblos (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Barcelona, Ilmo. Sr. Dr. Don Román Perpiñá Grau), 1956.*
- Entorno a un neocapitalismo (Discurso de apertura del Curso 1957-1958, el 22 de diciembre de 1957, pronunciada por el Excmo. Sr. D. Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1957.*

- Nuevas tendencias hacia la unidad económica de Europa (Conferencia por el Excmo. Sr. Don Manuel Fuentes Irurozqui), 1958.*
- Repercusión de la depreciación monetaria en los seguros mercantiles y sociales, forma de paliarla con la mayor eficacia posible (Conferencia pronunciada el 29 de enero de 1959 por el Ilmo. Sr. Dr. Don Antonio Lasheras-Sanz), 1960.*
- Estadística, lógica y verdad (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el País Vasco, Rvdo. Ilmo. Sr. Don Enrique Chacón Xérica), 1959.*
- Problemas relacionados con la determinación del resultado y el patrimonio (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Holanda, Ilmo. Sr. Don Abraham Goudekot), 1959.*
- Modificaciones sustantivas en el Impuesto de Derechos Reales (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don José M.^a Sainz de Vicuña y García-Prieto, y contestación por el Excmo. Sr. Don José Fernández Fernández), 1960.*
- Análisis y pronóstico de la coyuntura (Conferencia pronunciada el 14 de enero de 1960, por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1960.*
- Lo social y lo económico en la empresa agrícola (Conferencia pronunciada el 21 de enero de 1960, por el Excmo. Sr. Don Ricardo Torres Sánchez), 1960.*
- Un nuevo Balance. Contribución al estudio de la financiación empresarial (Conferencia por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1960.*
- Inflación y moneda (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Cristóbal Massó Escofet, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Rafael Gay de Montellà), 1960.*
- Libertad frente a intervención (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Germán Bernácer Tormo), 1960.*
- Hacia una mejor estructura de la empresa española (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don José Luis Urquijo de la Puente), 1960.*
- El torbellino económico universal (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Félix Escalas Chameni y contestación por el Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1960.*

- Contribución de las Ciencias Económicas y Financieras a la solución del problema de la vivienda (Conferencia pronunciada el 19 de enero de 1960 por el Excmo. Sr. Don Federico Blanco Trías), 1961.*
- La empresa ante su futura proyección económica y social (Conferencia pronunciada el 16 de diciembre de 1961, por el Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent), 1962.*
- Horizontes de la contabilidad social (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don José Ros Jimeno), 1961.*
- ¿Crisis de la Economía, o crisis de la Economía Política? (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Ilmo. Sr. Prof. Ferdinando di Fenizio), 1961.*
- Los efectos del progreso técnico sobre los precios, la renta y la ocupación (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Ilmo. Sr. Dr. Don Francesco Vito), 1961.*
- Política y Economía (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Galicia, Excmo. Sr. Dr. Don Manuel Fraga Iribarne), 1962.*
- La empresa privada ante la programación del desarrollo económico (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Agustín Cotorruelo Sendagorta), 1962.*
- El empresario español ante el despegue de la economía (Discurso de apertura pronunciado el 13 de enero de 1963 del Curso 1962-63, por el Presidente perpetuo de la Corporación, Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1963.*
- La economía, la ciencia humana (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Ilmo. Sr. Prof. André Piettre), 1963.*
- Teoría y técnica de la contabilidad (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1964.*
- Función social de la inversión inmobiliaria (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1965.*
- La integración económica europea y la posición de España (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Lucas Beltrán Flórez), Tecnos, 1966.*

- Los precios agrícolas (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Carlos Cavero Beyard y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1966.*
- Contenido y enseñanzas de un siglo de historia bursátil barcelonesa (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Voltes Bou, y contestación por el Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1966.*
- La información económica en la Ley de las Sociedades Anónimas. Su falta de originalidad y rigor científico (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Enrique Fernández Peña), 1966.*
- La relación entre la política monetaria nacional y la liquidez internacional (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Grecia, Ilmo. Sr. Dr. Don Dimitrios J. Delivanis), 1967.*
- Dinámica estructural y desarrollo económico (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1967.*
- Bicentenario del inicio de la industrialización de España (Texto de las conferencias pronunciadas en el XXII ciclo extraordinario durante el Curso de 1966-67, por el Excmo. Sr. Don Gregorio López Bravo de Castro, Ministro de Industria, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Voltes Bou, Ilmo. Sr. Don Ramón Vilà de la Riva, Excmo. Sr. Don Narciso de Carreras Guiteras; Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent, e Ilmo. Sr. Don Rodolfo Martín Villa, Director General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas), 1967.*
- Los valores humanos del desarrollo (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Luis Gómez de Aranda y Serrano), 1968.*
- La integración económica iberoamericana. Perspectivas y realidades (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don José Miguel Ruiz Morales), 1968.*
- Ahorro y desarrollo económico (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Don Luis Coronel de Palma, Marques de Tejada), 1968.*

- Tipos de inflación y política antiinflacionista (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Emilio Figueroa Martínez), 1969.*
- Lo vivo y lo muerto en la idea marxista (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don José Martínez Val), 1969.*
- Interrelaciones entre las ciencias económicas, geográficas y sociales (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Barcelona, Ilmo. Sr. Dr. Don Abelardo de Unzueta y Yuste), 1969.*
- La inversión extranjera y el dumping interior (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Lérida, Ilmo. Sr. Don Juan Domènech Vergés), 1969.*
- La inaplazable reforma de la empresa (Conferencia pronunciada el 21 de abril de 1969 por el Excmo. Sr. Don Luis Bañares Manso), 1970.*
- La reforma de la empresa (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Rodríguez Robles), 1970.*
- Coordinación entre política fiscal y monetaria a la luz de la Ley Alemana de Estabilización y Desarrollo (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Alemania, Excmo. Sr. Dr. Don Hermann J. Abs), 1970.*
- Decisiones económicas y estructuras de organización del sector público (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don José Ferrer-Bonsoms y Bonsoms), 1970.*
- El mercado monetario y el mercado financiero internacional, eurodólares y euroemisiones (Trabajo pronunciado en el XXIII Ciclo en el Curso 1968-1969, por el Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1970.*
- El honor al trabajo (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Pedro Rodríguez-Ponga y Ruiz de Salazar), 1971.*
- El concepto económico de beneficio y su proyección fiscal (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Fernando Ximénez Soteras), 1971.*
- La rentabilidad de la empresa y el hombre (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don José Cervera y Bardera, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent), 1972.*

- El punto de vista económico-estructural de Johan Akerman (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Luis Pérez Pardo, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde), 1972.*
- La política económica regional (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Andrés Ribera Rovira, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Berini Giménez), 1973.*
- Un funcionario de hacienda del siglo XIX: José López–Juana Pinilla (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Juan Francisco Martí de Basterrechea y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1973.*
- Posibilidades y limitaciones de la empresa pública (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Juan José Perulles Bassas y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Lluch Capdevila), 1973.*
- Programa mundial del empleo (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Joaquín Forn Costa, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1973.*
- La autonomía municipal: su base económico-financiera (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Juan Ignacio Bermejo Gironés, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1973.*
- El entorno socio-económico de la empresa multinacional (Discurso inaugural del Curso 1972-1973, por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1973.*
- Compartimiento de los Fondos de Inversión Mobiliaria, en la crisis bursátil del año 1970 (Discurso inaugural del Curso 1970-1971 pronunciado el 10 de noviembre de 1970, por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1973.*
- En torno a la capacidad económica como criterio constitucional de justicia tributaria en los Estados contemporáneos (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde), 1974.*

- La administración de bienes en el proceso (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Miguel Fenech Navarro, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Lluch Capdevila), 1974.*
- El control crítico de la gestión económica (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el País Vasco, Ilmo. Sr. Dr. Don Emilio Soldevilla García), 1975.*
- Consideraciones en torno a la inversión (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1975.*
- En torno a un neocapitalismo (Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Curso 1957-1958 por el Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1975.*
- La crisis del petróleo (1973 a 2073) (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Trías Fargas, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José María Berini Giménez), 1976.*
- Las políticas económicas exterior y fiscal (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Emilio Alfonso Hap Dubois, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Juan José Perulles Bassas), 1976.*
- Contribución del cooperativismo a la promoción social (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Tarragona, Ilmo. Sr. Don Juan Noguera Salort), 1976.*
- Inflación y evolución tecnológica como condicionantes de un modelo de gestión (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Carlos Cubillo Valverde), 1976.*
- Liquidez e inflación en el proceso microeconómico de inversión (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1976.*
- El Ahorro y la Seguridad Social versus bienestar general (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Valentín Arroyo Ruipérez), 1976.*
- Perspectivas de la economía mundial: el comienzo de una nueva era económica (Texto de las ponencias presentadas a las Jornadas de Estudios celebradas los días 12, 13 y 14 de mayo de 1975), 1976.*

- Consideraciones sobre la capacidad económica y financiera de España (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Juan Miguel Villar Mir), 1977.*
- Las cajas de ahorros de los países de la C.E.E. y comparación con las españolas (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Miguel Allué Escudero), 1977.*
- Reflexion sur structuration du monde actuel (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Ilmo. Sr. Don Jean Joly), 1978.*
- Sistema fiscal y sistema financiero (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Ramos Gascón, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde), 1978.*
- Sobre el análisis financiero de la inversión (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y Miguel), 1978.*
- Mito y realidad de la empresa multinacional (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Mariano Capella San Agustín, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1978.*
- El ahorro popular y su contribución al desarrollo de la economía española (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don José M.^a Codony Val, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1978.*
- Consideraciones sobre la transferencia de tecnología (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don José Cervera Bardera), 1979.*
- Aspectos económicos y fiscales de la autonomía (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Laureano López Rodó, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Andrés Ribera Rovira), 1979.*
- Hacia la normalización contable internacional (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Noguero Salinas y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1980.*
- El balance social: integración de objetivos sociales en la empresa (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Enrique Arderiu Gras, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Joaquín Forn Costa), 1980.*

- La IVª directriz de la C.E.E. (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Portugal, Ilmo. Sr. Don Fernando Vieira Gonçalves da Silva y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1980.*
- El crecimiento del sector público como tránsito pacífico de sistema económico (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Alejandro Pedrós Abelló, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Trías Fargas), 1981.*
- Función de la fiscalidad en el actual momento de la economía española (Discurso inaugural del Curso 1981-1982, pronunciado el 6 de octubre de 1981, por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1981.*
- Sistema financiero y Bolsa: la financiación de la empresa a través del Mercado de Valores (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Mariano Rabadán Fornies, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1982.*
- La empresarialidad en la crisis de la cultura (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Ángel Vegas Pérez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1982.*
- El sentimiento de Unidad Europea, considerando lo económico y lo social. Factores técnicos necesarios para la integración en una Europa unida y armónica (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Wenceslao Millán Fernández, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1982.*
- Insolvencia mercantil (Nuevos hechos y nuevas ideas en materia concursal) (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Miguel Casals Colldecarrera, y contestación por el Excmo. Sr. Don Joaquín Forn Costa), 1982.*
- Las sociedades de garantía recíproca, un medio para la financiación de las PME (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Pedro Castellet Mimó, y contestación por el Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent), 1982.*
- La economía con la intencionalidad científica y la inspiración termodinámica (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Ilmo. Sr. Dr. Don François Perroux y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1982.*

- El ámbito representativo del órgano de administración de la S.A. (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Josep M.^a Puig Salellas, y contestación por el Académico, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Polo Díez), 1983.*
- La planificación en época de crisis en un sistema democrático (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don José Barea Tejeiro y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel), 1983.*
- El hecho contable y el derecho (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José M.^a Fernández Pirla, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1983.*
- Poder creador del riesgo frente a los efectos paralizantes de la seguridad (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Rafael Termes y Carreró, y contestación por el Académico, Excmo. Sr. Don Ángel Vegas Pérez), 1984.*
- Stabilité monétaire et progrès économique: les leçons des années 70 (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Excmo. Sr. Dr. Don Raymod Barre y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1984.*
- Le chemin de l'unification de l'Europe dans un contexte mon-europeen, économique et politique plus vaste (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Suiza, Excmo. Sr. Don Adolf E. Deucher y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1985.*
- Keynes y la teoría económica actual (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Joan Hortalà i Arau, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Trías Fargas), 1985.*
- La contribución de J. M. Keynes al orden monetario internacional de Bretton Woods (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don José Ramón Álvarez Rendueles y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José María Fernández Pirla), 1986.*
- Dirección de empresas y estrategia: algunas analogías. Sun. Tzu, organismos vivos, y quarks (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Estados Unidos, Ilmo. Sr. Don Harry L. Hansen y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1986.*
- Aspectos económicos del urbanismo (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Girona, Ilmo. Sr. Don Jordi Salgas Rich, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José M.^a Berini Giménez), 1987.*

- La contabilidad empresarial y los principios de contabilidad generalmente aceptados (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Valencia, Ilmo. Sr. Dr. Don Manuel Vela Pastor, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1989.*
- Europa y el medio ambiente (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Holanda, Excmo. Sr. Dr. Don Jonkheer Aarnout A. Loudon, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1989.*
- La incertidumbre en la economía (paradigmas, tiempo y agujeros negros) (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Ubaldo Nieto de Alba, y contestación por el Excmo. Sr. Don Ángel Vegas Pérez), 1989.*
- La metodología neoclásica y el análisis económico del derecho (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Navarra, Ilmo. Sr. Dr. Don Miguel Alfonso Martínez-Echevarría y Ortega, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel), 1991.*
- La ética en la gestión empresarial (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1991.*
- Europa, la nueva frontera (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Islas Baleares, Excmo. Sr. Don Abel Matutes Juan, y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 1991.*
- Rentabilidad y creación de valor en la empresa (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Asturias, Ilmo. Sr. Dr. Don Álvaro Cuervo García, y contestación del Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez), 1991.*
- La buena doctrina del profesor Lucas Beltrán (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José M.^a Coronas Alonso, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1991.*
- La industria de automoción: su evolución e incidencia social y económica (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Rafael Muñoz Ramírez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1991.*
- Las reacciones del derecho privado ante la inflación (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Laureano López Rodó), 1991.*

- Perfeccionamiento de la democracia (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Salvador Millet y Bel, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1992.*
- La gestión de la innovación (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José M.^a Fons Boronat, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel), 1992.*
- Europa: la nueva frontera de la banca (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Bélgica, Excmo. Sr. Dr. Don Daniel Cardon de Lichtbuer, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Rafael Termes Carreró), 1992.*
- El Virrey Amat: adelantado del libre comercio en América (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Casajuana Gibert y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1992.*
- La contabilidad como ciencia de información de estructuras circulatorias: contabilidad no económica (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Andalucía, Ilmo. Sr. Dr. Don José María Requena Rodríguez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1992.*
- Los títulos que emite la empresa y la teoría del precio de las opciones (Discurso de ingreso de la Académica Correspondiente para Valencia, Ilma. Sra. Dra. Doña Matilde Fernández Blanco, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1992.*
- Liderazgo y progreso económico (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1992.*
- Control jurisdiccional de la actividad financiera (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Martí, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1993.*
- Europa y España: la lucha por la integración (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1993.*
- El impacto de la crisis en la economía balear (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Islas Baleares, Ilmo. Sr. Dr. Don Francisco Jover Balaguer, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1994.*

- Las inquietudes de Europa. reflexiones, sugerencias y utopías (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don José-Ángel Sánchez Asiaín, y contestación por el Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat), 1994.*
- El debate librecambio-protección a finales del siglo XX (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Francisco Granell Trías, y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 1995.*
- De la contabilidad de los propietarios a la contabilidad de los empresarios (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Carlos Mallo Rodríguez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1995.*
- Economie, Europe et Espagne (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Excmo. Sr. Dr. Don Valéry Giscard d'Estaing y contestación por el Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat), 1995.*
- Rentabilidad y estrategia de la empresa en el sector de la distribución comercial (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Andalucía, Ilmo. Sr. Dr. Don Enrique Martín Armario, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 1995.*
- Globalización de la empresa e integración de los enfoques no organizativos en la dirección (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Galicia, Ilmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1995.*
- Las cajas de ahorro españolas: por un modelo dinámico (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Aragón, Ilmo. Sr. Don José Luis Martínez Candial y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1996.*
- Situación actual del derecho concursal español (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Jorge Carreras Llansana y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Laureano López Rodó), 1996.*
- El desampoderamiento del deudor, sus causas y efectos en visión histórica, actual y de futuro (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Luis Usón Duch y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1996.*

- Balance hidráulico e hídrico de Cataluña para intentar optimizar los recursos y conseguir la máxima y más económica descontaminación del medio ambiente (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Daniel Pagès Raventós y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1996.*
- El euro (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Carles A. Gasòliba i Böhm y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1996.*
- El sistema contable en la empresa española: de la contabilidad fiscal al derecho contable a través de la imagen fiel (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Poch Torres y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1997.*
- Incentivos fiscales a la inversión en la reforma del impuesto sobre sociedades (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Extremadura, Ilmo. Sr. Don Mario Alonso Fernández, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1997.*
- Notas preliminares al tratamiento de la inversión: límites al principio de substitución en economía (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José M.^a Bricall Masip, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 1997.*
- Aportaciones del régimen jurídico-contable al derecho concursal (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el País Vasco, Ilmo. Sr. Don Fernando Gómez Martín, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1997.*
- Los Herrero: 150 años de banca a lo largo de cinco generaciones (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Asturias, Ilmo. Sr. Dr. Don Martín González del Valle y Herrero, Barón de Grado, y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1998.*
- Perspectivas de la Unión Monetaria Europea (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Alemania, Ilmo. Sr. Dr. Don Juergen B. Donges y contestación por el Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat), 1998.*
- La incertidumbre fiscal. Reflexiones sobre la legalidad y legitimidad del sistema tributario español (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Claudio Colomer Marqués, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1998.*

La II República y la quimera de la peseta: La excepción Carner. (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan Tapia Nieto y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1998.

Reflexiones sobre la internacionalización y globalización de la empresa: los recursos humanos como factor estratégico y organizativo (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Sainz Fuertes, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José M.^a Fons Boronat), 1998.

Adopción de decisiones en economía y dirección de empresas: problemas y perspectivas (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para la República de Bielorrusia, Ilmo. Sr. Dr. Don Viktor V. Krasnoproshin y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.

Las organizaciones empresariales del siglo XXI a la luz de su evolución histórica reciente (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Rocafort Nicolau, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.

Epistemología de la incertidumbre (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Argentina, Ilmo. Sr. Dr. Don Rodolfo H. Pérez y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.

De Universitate. Sobre la naturaleza, los miembros, el gobierno y la hacienda de la universidad pública en España (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Joan-Francesc Pont Clemente y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1999.

Una historia del desempleo en España (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Argandoña Rámiz, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 1999.

La concepción de la empresa y las relaciones que la definen: necesidades de pertinencia, de eficacia y eficiencia (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.

Génesis de una teoría de la incertidumbre (Acto de imposición de la Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio al Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 2000.

- La empresa virtual en el marco de la sociedad de la información (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Mario Aguer Hortal, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. D. Fernando Casado Juan), 2000.*
- Gestión privada del servicio público (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Ricardo Fornesa Ribó y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2000.*
- Los libros de cuentas y la jurisdicción privativa mercantil en España. El caso del Consulado de Comercio de Barcelona y su instrucción contable de 1766. (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Esteban Hernández Esteve, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José M.ª Fernández Pirla), 2000.*
- El siglo XX: el siglo de la economía (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Emilio Ybarra Churruca, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2001.*
- Problemas y perspectivas de la evaluación y contabilización del capital intelectual de la empresa (Comunicación del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. Mario Aguer Hortal en el Pleno de la Academia), 2001.*
- La empresa familiar y su mundialización (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Antonio Pont Amenós y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2001.*
- Creación de empleo de alto valor agregado: el papel de las sociedades de Capital-Riesgo en la denominada nueva economía (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Suiza, Excmo. Sr. Don José Daniel Gubert y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 2001.*
- La nueva economía y el mercado de capitales (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Aldo Olcese Santonja y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 2001.*
- Gestión del conocimiento y finanzas: una vinculación necesaria (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para La Rioja, Ilmo. Sr. Dr. Don Arturo Rodríguez Castellanos y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 2002.*

- El sistema crediticio, las cajas de ahorros y las necesidades de la economía española (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Manuel Pizarro Moreno y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2002.*
- La financiación de la política de vivienda en España con especial referencia a la promoción de la vivienda de alquiler (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Galicia, Ilmo. Sr. Dr. Don José Antonio Redondo López y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2002.*
- Sobre la crisis actual del conocimiento científico (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Dídac Ramírez Sarrió y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez), 2002.*
- De Computis et Scripturis (Estudios en Homenaje al Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 2003.*
- Marruecos y España en el espacio euromediterráneo: desafíos y retos de una asociación siempre pendiente (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Marruecos, Excmo. Sr. Don André Azoulay y contestación por el Excmo. Sr. Don Aldo Olcese Santonja), 2003.*
- Marketing, Protocolo y Calidad Total (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Bizkaia, Excmo. Sr. Dr. Don Francisco Javier Maqueda Lafuente y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2003.*
- La Responsabilidad Social Corporativa (R.S.C.) (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para La Coruña, Ilmo. Sr. Dr. Don José M.^a Castellano Ríos y contestación por el Excmo. Sr. Don Aldo Olcese Santonja), 2003.*
- Información corporativa, opciones contables y análisis financiero (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don José Luis Sánchez Fernández de Valderrama y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2004.*
- Los tribunales económico-administrativos: el difícil camino hacia la auténtica justicia tributaria (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Josep M.^a Coronas Guinart y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Joan-Francesc Pont Clemente), 2004.*
- Sesión Académica de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras en la Académie du Royaume du Maroc (Publicación del Solemne Acto Académico en Rabat el 28 de mayo de 2004), 2004.*

- Las corrientes de investigación dominantes en marketing en la última década (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Enrique Martín Armario y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2005.*
- España y la ampliación europea en una economía global (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Lamo de Espinosa Michels de Champourcin y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 2005.*
- China en el área geoeconómica y geopolítica mediterránea (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Ilmo. Sr. Prof. Dr. Don Giancarlo Elia Valori y contestación por el Excmo. Sr. Sr. Don Alexandre Pedrós i Abelló), 2005.*
- La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de globalización (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el Principado de Andorra, Excmo. Sr. Don Òscar Ribas Reig y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Francesc Granell Trías), 2005.*
- Una Constitución para Europa, estudios y debates (Publicación del Solemne Acto Académico del 10 de febrero de 2005, sobre el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”), 2005.*
- Pensar Europa (Publicación del Solemne Acto Académico celebrado en Santiago de Compostela, el 27 de mayo de 2005), 2005.*
- El desarrollo sostenible como soporte básico del crecimiento económico (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Lugo, Ilmo. Sr. Dr. Don José Manuel Barreiro Fernández y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2005.*
- De la función de producción agregada a la frontera de posibilidades de producción: productividad, tecnología y crecimiento económico en la era de la información (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Manuel Castells Oliván y contestación por el Excmo. Sr. Don Joan Tapia Nieto), 2006.*
- El futuro de las relaciones euromediterráneas (Publicación de la Solemne Sesión Académica de la R.A.C.E.F. y la Universidad de Túnez el 18 de marzo de 2006), 2006.*

- El fin de la pobreza: reto de todo economista del siglo XXI (Discurso de ingreso de la Académica Numeraria, Excmo. Sra. Doña Isabel Estapé Tous, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. D. Isidro Fainé Casas), 2006.*
- Veinte años de España en la integración europea (Publicación con motivo del vigésimo aniversario de la incorporación de España en la Unión Europea), 2006.*
- Problemática jurídica de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario del Estado (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Melilla, Excmo. Sr. Don Julio Padilla Carballada, y contestación por el Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Martí), 2007.*
- Sur les «successions coexistantes» au tournant des millénaires. Quelques réflexions épistémologiques (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Rumania, Ilmo. Sr. Dr. Don Tudorel Postolache, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Josep Casajuana Gibert), 2007.*
- Economía y financiación de la educación (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Díez Hochleitner, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2007.*
- La ciencia y la cultura en la Europa mediterránea (I Encuentro Italo-Español de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras y la Accademia Nazionale dei Lincei), 2007.*
- Mediterraneo e civiltà della terra (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Excmo. Sr. Dr. Don Alessandro Bianchi y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 2007.*
- L'Union européenne et la mondialisation du droit (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Tunicia, Ilmo. Sr. Dr. Don Abderraouf Mahboui y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Josep Casajuana Gibert), 2007.*
- Corte Penal Internacional. Posición del Gobierno de algunos Estados respecto a su jurisdicción (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para la República de Chile, Ilmo. Sr. Dr. Don Juan Guzmán Tapia y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Joan-Francesc Pont Clemente), 2008.*
- Monetary Policy Issues in an emerging economy. The case of Romania (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Rumania, Excmo. Sr. Dr. Don Mugur Isarescu y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Rocafort Nicolau), 2008.*

- Los procesos de creación de empresas (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Francisco Javier Maqueda Lafuente y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Rocafort Nicolau), 2008.*
- Neuroeconomics: from homo economicus to homo neuroeconomicus (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Polonia, Ilmo. Sr. Dr. Don Janusz Kacprzyk y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Aguer Hortal), 2008.*
- El nuevo contexto económico-financiero en la actividad cultural y científica mediterránea (Sesión Académica internacional en Santiago de Compostela), 2008.*
- Pluralidad y unidad en el pensamiento social, técnico y económico europeo (Sesión Académica conjunta con la Polish Academy of Sciences), 2008.*
- Le bicaméralisme dans les démocraties parlementaires (Discurso de ingreso de la Académica Correspondiente para Bélgica, Excma. Sra. Dra. Janine Delruelle-Ghobert y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 2008.*
- El ámbito financiero de las políticas públicas de vivienda: la necesaria convergencia en Europa (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Antonio Redondo y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2008.*
- L'impact des écarts de développement et des fractures sociales sur les relations internationales en mediterranee (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Argelia, Excmo. Sr. Dr. Don Mohamed Laichoubi y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 2009.*
- L'industria: passato o futuro della nostra economia? (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Excmo. Sr. Dr. Don Romano Prodi y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 2009.*
- Aportación de la ciencia y la cultura mediterránea al progreso humano y social (Sesión Académica celebrada en Barcelona el 27 de noviembre de 2008), 2009.*
- La crisis: riesgos y oportunidades para el Espacio Atlántico (Sesión Académica en Bilbao), 2009.*
- Análisis de las políticas públicas (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Barea Tejeiro y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez), 2009.*

La Academia no se hace responsable
de las opiniones expuestas en sus propias
publicaciones.

(Art. 41 del Reglamento)

ISBN: 978-84-613-1330-3 • Depósito legal: B-27637-2009 • N° Registro: 09/31823

Imprime: Ediciones Gráficas Rey, S.L. - c/Albert Einstein, 54 C/B, Nave 12-14-15
Cornellà de Llobregat

