

# ¿Un futuro con menores impuestos? El papel económico del Estado en el siglo XXI

VITO TANZI Ex director del Departamento de Asuntos Fiscales  
del Fondo Monetario Internacional.

Su más reciente libro es *Inflation and the personal income tax*.

El siglo XXI se inició con niveles históricamente altos en el gasto público y en los impuestos para financiarlo. ¿Deberán los países de la OCDE realizar recortes en ambos rubros? La respuesta no es sencilla por las repercusiones políticas que implica, ya que los recortes en impuestos y en el gasto público para muchos significan servicios públicos más pobres.

## El crecimiento del gasto público

Los niveles de los impuestos en muchos países industriales se encuentran actualmente a un nivel máximo sin precedentes. Hace apenas cien años, o un poco más, la situación era muy diferente. Al referirse al nivel óptimo de los impuestos en 1888, el economista francés, Paul Leroy-Beaulieu, concluyó que un ingreso tributario de 5-6% del PIB podía considerarse como "moderado", un ingreso de 8-10% sería "normal", en tanto que un ingreso que superara 12% del PIB sería algo "exorbitante" y perjudicaría las perspectivas de crecimiento de los países.<sup>1</sup> En el contexto de la carga tributaria actual de los países industrializados, e incluso en el de muchos países en desarrollo, como Brasil, esta posición parece muy extrema. Sin embargo, estaba lejos de serlo en los años en que Leroy-Beaulieu escribió. En esa época la mayoría de los actuales países industriales tenían niveles de impuestos y de gasto público que se acercaban a 12%.<sup>2</sup> Por ejemplo, en 1879, los niveles del gasto público y de los impuestos en Francia e Italia eran aproximadamente 13% del PIB, e incluso eran menores en Estados Unidos. En concordancia con esos niveles de tributación, el papel económico del Estado en esa época era muy limitado y se concentraba en las funciones "centrales" como la defensa, la protección de los individuos y de la propiedad, la administración, la justicia y las obras públicas. Ésas fueron las funciones descritas por Adam Smith en *La riqueza de las*

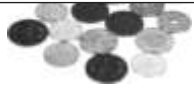
naciones. En el periodo entre 1870 y 1913, que fue de intensa globalización, hubo muy poco aumento en los niveles relativos del gasto público y de los impuestos (véase el cuadro 1).<sup>3</sup>

Cincuenta años después empezaron a cambiar las actitudes públicas vis-à-vis el papel económico del Estado. En 1926, John Maynard Keynes hizo un llamado para "el fin del *laissez-faire*" en un libro con ese título<sup>4</sup> y propuso funciones más amplias para el Estado. Unos pocos años después, en 1932, en un artículo en *L'Encyclopédie Italienne*, Mussolini, que ya tenía diez años en el poder, predijo que el siglo XX sería "el siglo del Estado". Mussolini había sido en un principio un liberal económico, pero cambió sus opiniones durante la Gran Depresión iniciada en 1929 y que duró una década. Quizá vio ventajas políticas en un mayor papel del Estado en la economía. Desde la perspectiva económica su predicción demostró ser correcta.

En el momento en que Keynes y Mussolini estaban expresando esos puntos de vista, el primero como economista, el segundo como dictador, tanto la derecha como la izquierda políticas ejercían presiones para ampliar el papel del Estado. Los países que adoptaron el fascismo, el comunismo o el socialismo apoyaron la opinión de que el Estado debía desempeñar un mayor papel en la economía. Incluso el *New Deal* de Roosevelt reflejaba ese punto de vista.

Estas presiones, aunadas a sucesos como la Revolución rusa, la primera y la segunda guerra mundia-





les, la llegada al poder de regímenes totalitarios (fascistas y comunistas) en varios países importantes, y la Gran Depresión, crearon un ambiente social y algunas de las condiciones económicas que finalmente propiciarían la fenomenal expansión del papel económico del Estado que ocurriría durante el resto del

siglo XX. El gasto público se comenzó a incrementar en la década de los años treinta, pero creció lentamente hasta aproximadamente 1960. La gran aceleración se presentó en el periodo entre 1960 y 1980 cuando muchos países, en especial los europeos, crearon Estados benefactores firmemente organizados

**Cuadro 1. Crecimiento del gasto del gobierno general, 1870-1996**

(por ciento del PIB)

	Finales del siglo XIX, aproximadamente	Antes del periodo posterior a la primera guerra mundial		Antes de la segunda guerra mundial	Después de la segunda guerra mundial			
	1870 <sup>a</sup>	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
<i>Gobierno general, para todos los años</i>								
Alemania	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
Australia	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
Austria	10.5	17.0	14.7 <sup>b</sup>	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
Canadá			16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
Estados Unidos	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
Francia <sup>c</sup>	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
Irlanda <sup>d</sup>			18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
Italia	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
Japón	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
Noruega	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
Nueva Zelanda <sup>b</sup>			24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
Reino Unido	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
Suecia <sup>c</sup>	5.7 <sup>b</sup>	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
Suiza	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
Promedio	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0	45.0
<i>Gobiernos centrales para 1870-1937, Gobierno general para los años posteriores</i>								
Bélgica		13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9
España		11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	43.7
Holanda	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	49.3
Promedio	9.1	11.3	14.6	18.0	27.6	48.6	50.1	48.6
Promedio total	10.7	12.7	18.7	22.8	27.9	43.1	44.8	45.6

Cuadro reproducido con autorización de Cambridge University Press. Tomada de Tanzi y Schucknecht, *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century*, pp. 6-7.

Notas:

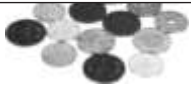
<sup>a</sup>O el año más cercano disponible para todas las columnas. La información para antes de la segunda guerra mundial a veces está basada en el PIB o el PNM, en vez del PIB.

<sup>b</sup>Datos del Gobierno Central para este año, Nueva Zelanda: 1960=1970, y 1994-95 = 1996.

<sup>c</sup>Datos para 1996: los cálculos están basados en la definición de Maastrich y son menores que los publicados por el INSSEE, la oficina nacional de estadísticas.

<sup>d</sup>1995 en vez de 1996, por un cambio en la forma de cálculo.

Fuentes: Compilado por Tanzi y Schucknecht basados en Fernández Acha (1976); Andic y veverka (1964); Australia, Oficina de Censos y Estadísticas (1938); Institut National de la Statistique (Bélgica), 1952; Brosio y Marchese (1986); La Oficina de Censos de los Estados Unidos (1975); Butlin, 1984; Noruega, Statistik Sentralbyrå (1969, 1978); Delorme y André (1983); Flora, Kraus y Pfenning (1983); FMI, *Statistical Appendix*, Nueva Zelanda; FMI, *Switzerland: Recent Economic Developments* (1996); *Historical Statistics of Japan* (1987); Mitchell, *International Historical Statistics* (varios años); Neck y Schneider (1988); Los Países Bajos (Holanda), *Central Bureau voor des Statistiek* (1956); *New Zealand Official*, 1938; OCDE, *Economic Outlook*, 1996, 1997; Italia, *Istituto Nazionale di Statistica*, 1951; Austria, *Osterreichisches Statistisches Zentralamt*, 1935.



que promovían la protección económica de los individuos desde “la cuna hasta la tumba”. En ese periodo, en varios países europeos (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Irlanda, Holanda y Suecia) el gasto público se acercó o excedió 50% del PIB. En la primera parte del siglo XX este nivel de gasto público y los impuestos requeridos para financiarlo habrían sido inconcebibles.

Los economistas también contribuyeron indirectamente al aumento del gasto al desarrollar o popularizar conceptos económicos que proporcionaban justificaciones teóricas convenientes para mayores intervenciones de los gobiernos en la economía. Los expertos en presupuesto empezaron a desarrollar instrumentos de administración pública que, afirmaban, facilitarían el análisis científico u objetivo, así como la evaluación, de los programas gubernamentales. Se suponía que esto ayudaría a evitar errores en la política y limitarían las ineficiencias que imponían los gobiernos. Se crearon conceptos como bienes públicos, “externalidades”, “bienes que ameritaban compensaciones”, monopolios naturales, incorporación de estabilizadores, multiplicadores y varios otros que se emplearon frecuentemente para justificar mayores intervenciones por parte del sector público.

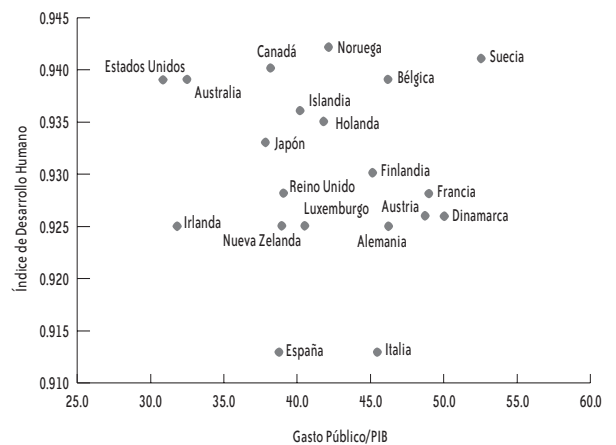


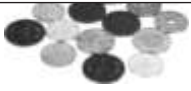
Instrumentos como el análisis del costo-beneficio social, los sistemas de programación y presupuesto públicos (SPPP), presupuesto de base cero, presupuesto de capital, y otros similares proporcionaron una especie de cubierta científica para la evaluación de programas gubernamentales que, en muchos casos, en realidad continuaban guiados en gran medida por las presiones e intereses políticos. En ocasiones se forzaban al límite estos instrumentos para justificar más gasto público, como, por ejemplo, cuando algunos economistas argumentaron que las evaluaciones del costo-beneficio de las inversiones públicas deberían dar mayor ponderación a un dólar de beneficio que se destinara a una persona más pobre que a un dólar dirigido a una persona más rica. Esta calibración de los beneficios o los costos a menudo llevó a mucho gasto público que tenía una justificación económica muy baja, a diferencia de su justificación social. Esto significó que en la práctica, los economistas y sus consejos contribuyeron a incrementar el gasto público.

## Niveles de gasto y bienestar económico

Se debate mucho acerca de si el muy considerable aumento del gasto público, en particular en los últimos 50 años, contribuyó a un incremento genuino en el bienestar de los ciudadanos, o si éstos hubieran estado mejor con un menor aumento de ese gasto. El mayor gasto público se destinó frecuentemente a pagar los servicios sociales: salud, educación, prestaciones. En muchos casos el propio gobierno proporcionaba esos servicios directamente por medio del sector público. En vista de que la intervención del sector público a menudo desplaza a instituciones que ya existen o a la acción privada, no añade nada a los acuerdos informales de protección social que los residentes de un país reciben, o pueden recibir, mediante programas privados. En el año 2000, expresamos enérgicamente nuestra duda sobre el punto de vista de que el aumento del gasto público necesariamente aumenta el bienestar social.<sup>5</sup> Si se suponía que el bienestar de los ciudadanos está vinculado con numerosos resultados de ciertos indicadores socio-económicos, la evidencia sugería que era necesaria una revisión de las posiciones generalmente sostenidas. En varios países industriales la evidencia de indicadores como la expectativa de vida, la mortalidad infantil, los progresos en la educación, las tasas de alfabetismo, el aumento en los ingresos per cápita, y la inflación, muestran que en las décadas recientes ha existido poca relación, si es que la hubo, entre los cambios en el porcentaje del gasto público con respecto al PIB y los cambios en la dirección deseada de estos indicadores socioeconómicos. Países que permitieron que su gasto público creciera

**Gráfica 1. Gasto público e Índice de Desarrollo Humano**





significativamente más que otros países, no muestran mejores resultados cuantitativos para estos indicadores que los países que mantuvieron más pequeño el tamaño y el gasto de su gobierno.

Cuando se utiliza el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas (IDH) como un índice de referencia general para el bienestar social, vemos que entre los 20 países con los mejores resultados para estos indicadores, algunos tienen un porcentaje alto de gasto público con respecto al PIB –como Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania y Suecia– y otros tienen un bajo porcentaje de gasto público –como Estados Unidos, Australia, la República de Irlanda, Canadá y Japón (véase cuadro 1). El IDH combina indicadores de longevidad, tasas de matrícula y de nivel educativo obtenido, y los niveles de vida. Además, algunos países no incluidos en el cuadro, entre ellos Singapur, Taiwán y Hong Kong –con gobiernos pequeños, pero muy eficientes– tienen varios indicadores socioeconómicos cuyos niveles son casi tan buenos como los de los países que realizan un gasto público mucho mayor. Algunas de las naciones con los niveles más altos del índice de desarrollo humano, como Noruega, Canadá, Suecia, Bélgica, Holanda y Finlandia han reducido significativamente su gasto público en años recientes, a la vez que retienen su alto IDH (cuadro 2). Así, no ha ocurrido ninguna catástrofe después de reducir el gasto público. Un diagrama de dispersión muestra que no hay relación identificable entre los niveles del gasto público y el IDH (gráfica 1). Esto es confirmado por la ausencia de alguna correlación entre las dos variables.

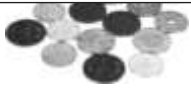
Puesto que los elevados impuestos que se necesitan para financiar el alto gasto público reducen el ingreso de los contribuyentes después de los impuestos, restringen su libertad económica y, muy probablemente, tienen un efecto negativo sobre la eficiencia de la economía y el crecimiento económico,<sup>6</sup> surge la pregunta de si debiera reducirse el nivel del gasto público y, por lo tanto, de los impuestos, en caso de que esto pudiera hacerse sin reducir el bienestar público. Es decir, si, al reducir el gasto público, el bienestar público no se reduce de conformidad con cualquier criterio, entonces ese gasto debe disminuir. E igual debería ocurrir con los impuestos. Lo anterior permitiría que la mayoría de los individuos tuvieran poder de decisión sobre una mayor proporción de sus ingresos antes del pago de impuestos. En otras palabras, los ciudadanos, y no el gobierno, serían los que decidirían cómo gastar su dinero.<sup>7</sup>

Todas las razones teóricas presentadas por los economistas para justificar el papel del Estado en la economía, entre ellas la necesidad de ayudar a los pobres, podrían satisfacerse con un porcentaje mucho menor de gasto del PIB que el encontrado hoy en día en la mayoría de los países industrializados, si los gobiernos pudieran ser eficientes y prestaran más atención al uso de sus recursos.<sup>8</sup> Hay mucha evidencia empírica que indica que gran parte del gasto público “beneficia” a las clases medias. Simultáneamente, mucha de la carga impuesta por el gobierno en forma de impuestos recae también en las clases medias. Dicho de otra manera, el gobierno grava a las clases medias con una mano y las subsidia con la otra. Como consecuencia de este “revoltijo” fiscal el gobierno crea “desincentivos” del lado de los impuestos y también del lado del gasto. Es evidente que este “revoltijo” fiscal no tiene, o casi no tiene, ninguna función verdaderamente distributiva. Reduce significativamente la libertad económica de los ciudadanos afectados y, probablemente, la tasa de crecimiento a largo plazo. Los países que

**Cuadro 2. Gasto público e índice de desarrollo humano (IDH)**

Gasto público como por ciento del PIB				
Países	Año de mayor nivel	2002	IDH	
Noruega	52.0 (1992)	42.3	0.942	
Suecia	67.5 (1993)	52.6	0.941	
Canadá	49.9 (1992)	38.2	0.940	
Bélgica	57.1 (1985)	46.2	0.939	
Australia	37.7 (1985)	32.5	0.939	
Estados Unidos	34.8 (1992)	30.9	0.939	
Islandia	40.5 (1992)	40.3	0.935	
Holanda	53.3 (1987)	41.8	0.936	
Japón	— —	37.9	0.933	
Finlandia	59.1 (1993)	45.2	0.930	
Francia	51.8 (1993)	49.0	0.928	
Reino Unido	43.2 (1993)	39.1	0.928	
Dinamarca	58.0 (1996)	50.1	0.926	
Austria	53.3 (1993)	48.8	0.926	
Luxemburgo	44.0 (1992)	40.5	0.925	
Alemania	47.3 (1996)	46.3	0.925	
Irlanda	50.7 (1985)	31.8	0.925	
Nueva Zelanda	51.8 (1986)	39.0	0.917	
Italia	55.4 (1993)	45.5	0.913	
España	47.2 (1993)	38.8	0.913	

Fuentes: ocer, *Economic Outlook*, París, 2002 y PNUD, *Human Development Report*.



han mantenido bajos sus impuestos, o que los han reducido en años recientes, como Australia, la República de Irlanda y Estados Unidos han crecido a una tasa mayor que la de los otros países.

No es probable que los gobiernos necesiten gastar más de aproximadamente 30% de sus PIB para financiar funciones cuya finalidad es satisfacer objetivos sociales fundamentales. Algunos países que tienen un buen desempeño no gastan más de 20% de sus PIB en programas públicos. Incluso entre los países desarrollados incluidos en el cuadro 2 encontramos que algunos (Estados Unidos, Australia e Irlanda) tienen niveles de gasto público cercanos a 30% del PIB. Dos de éstos, Estados Unidos y Australia, tienen algunos de los índices de desarrollo humano más altos.

### El desarrollo del mercado y el papel del Estado

El problema real al que se enfrentará un gobierno al reducir el papel del Estado en la economía no es que un Estado menos dominante implicará una reducción en el bienestar económico, más bien que una disminución del gasto público deberá enfrentar una fuerte oposición política de parte de aquellos cuyo nivel de vida actual o esperado ha llegado a depender de los programas públicos que ya existen. Estos programas logran atraer muchos defensores: pensionados, los que están cerca de la edad de retiro, profesores de escuelas, empleados públicos, las personas que reciben subsidios públicos y otros.

Quienes han adquirido derechos *vis-à-vis* el sector público se oponen a las reducciones en el gasto público. Algunos de estos derechos pueden simplemente tomar la forma de mayores salarios o mayores pensiones o mayores garantías de empleo que las que es posible obtener en el sector privado.<sup>9</sup> Estas personas consideran que una reducción en el gasto público es un juego de suma negativa. Por lo tanto, no se debe interpretar a la evidencia de que algunos países con niveles relativamente bajos del gasto público operan bien como una indicación de que los países con un gasto alto pueden reducir fácilmente su gasto público. Sin embargo, como lo muestran los datos en el cuadro 2, en los últimos años varios países han logrado hacerlo sin generar graves dificultades económicas o políticas.

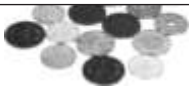


Los niveles del gasto público tienden a ser establecidos por las tendencias y promesas políticas del pasado, más que por decisiones bien fundamentadas basadas en la evidencia actual. En cualquier momento, el nivel del gasto público depende considerablemente de los derechos y compromisos que se le exigen al gobierno y que fueron creados en periodos *pasados*. No depende de análisis y consideraciones bien razonadas de lo que el Estado puede, y debería, hacer en una economía de mercado moderna y compleja. Tal vez ni siquiera dependa del nivel de gastos que el gobierno en el poder quisiera tener.

Con frecuencia no hay ninguna posibilidad práctica de una evaluación de base cero del papel del Estado. En otras palabras, en vista de las fuerzas políticas que intervienen, el nivel de gasto en un país es resultado de procesos políticos actuales y pasados. Sin embargo, es evidente que si los errores del pasado, o las acciones mal orientadas, han determinado el nivel actual de gasto público, no puede suponerse que ese nivel sea óptimo, aunque pudiera, en cierto sentido, representar una clase de equilibrio político. De aquí que sea importante separar, al menos analíticamente, cuál podría ser el papel óptimo del Estado a largo plazo, de su papel actual. Tampoco debe interpretarse a su papel actual como si estableciera un límite inferior al gasto público, como parece implicar la ley de Wagner del crecimiento del sector público. La ley de Wagner enuncia que a medida que crece el ingreso per cápita, igual debe ocurrir con el nivel del gasto público como una proporción del PIB del país.<sup>10</sup>

Entonces, debemos preguntarnos si los gobiernos de hoy deben sencillamente aceptar el *status quo* y, de esa manera, continuar con los programas públicos existentes, tratando de ajustar las presiones futuras sobre el gasto originadas, por ejemplo, por los cambios demográficos, o que se ejerzan sobre el ingreso público a causa de la globalización; alternativamente, ¿deben iniciar reformas radicales que a largo plazo –digamos durante una generación– harán que el papel del Estado se ajuste más a una situación ideal u óptima? La experiencia reciente en varios países europeos indica que la segunda opción es difícil desde el punto de vista político a causa de la poderosa oposición a una reforma real.

Otra forma de plantear la pregunta es: ¿qué papel económico debe desempeñar el Estado, especialmente en relación con el gasto público, en los países industriales avanzados en el siglo XXI? Esta pregunta es difícil de contestar porque, invariablemente, su respuesta debe reflejar los sesgos políticos, así como la



importancia que se les asigne a los costos de la transición en que estamos ahora, a la situación en que debiéramos estar, digamos, dentro de 20 o 30 años. Cuanto mayor sea la importancia que uno le dé a los costos de transición, en especial a los costo políticos, mayor será la propensión a apoyar el *status quo* y los actuales programas de gasto. Parece que en estos momentos eso es lo que está ocurriendo en varios países europeos. Por lo tanto, me concentraré ahora en algunos elementos esenciales que deben considerarse cuando se trata de ese problema.

El primero de esos elementos es el reconocimiento de que en una economía de mercado debe existir una relación entre lo que el mercado es capaz de hacer y lo que el gobierno debe hacer. Después de todo, en una economía de mercado se supone que el Estado *corregirá los errores cometidos por el mercado*, o compensará sus deficiencias, *pero sin reemplazarlo*. Un mercado más eficiente requerirá menos gobierno. En una sociedad en que el mercado está subdesarrollado, de modo que no es capaz de tener un buen desempeño en algunas tareas importantes, existirá una propensión a que el Estado intervenga, corrigiendo así el mercado en algunas de esas funciones –ya sea que se trate de la producción de bienes y servicios; de la creación de empleos para la mayoría de las personas que quieren trabajar; de la creación de mercados de seguros eficientes que permitan a los individuos protegerse contra varios riesgos económicos futuros; de proporcionar canales eficientes y relativamente seguros para la inversión y los ahorros individuales, etcétera. Éste fue el principal argumento que, durante muchos años, condujo a la expansión del papel económico del Estado, en especial a partir de 1945. Fue utilizado no sólo en países en que el mercado no estaba bien desarrollado, sino también en países en que el mercado podía haber desempeñado algunas de las tareas que tomó el gobierno.

A este respecto, debe mencionarse que una importante rama de la economía, la Escuela de la Elección Pública, cuyo principal exponente, el profesor James Buchanan, obtuvo el premio Nobel de Economía, pone en duda la necesidad de la intervención del gobierno *incluso en circunstancias en que el gobierno es deficiente*. Quienes son partidarios de esta escuela creen que la intervención gubernamental para corregir las deficiencias del mercado con frecuencia empeoran las cosas, en vez de mejorarlas. Esto puede deberse a que un país en que el mercado privado no está bien desarrollado probablemente no tendrá un sector público eficiente. Estos mismos factores hacen

que un mercado subdesarrollado lleve a que el sector público sea ineficiente. También podría ocurrir porque, como señala enfáticamente esta escuela, aquellos que toman las decisiones en el gobierno están sujetos a presiones e incentivos particulares que sesgan sus decisiones. Cualesquiera que sean las razones, los partidarios de la elección pública argumentan que a menudo las deficiencias del mercado son reemplazadas por un número de deficiencias del gobierno. Para decirlo más directamente, con frecuencia la medicina es peor que la enfermedad. A pesar de lo anterior, aquí no trataremos de este problema.

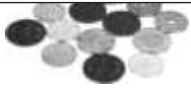
A medida que los mercados se desarrollan y desempeñan con más eficiencia sus diversas tareas, a la vez que permiten al individuo satisfacer directamente y con más facilidad diversas necesidades, se debilita la justificación teórica de la intervención del gobierno. Un mercado perfecto no requeriría que el gobierno desempeñara algún papel. Por otra parte, podría argumentarse que el crecimiento económico puede crear una mayor necesidad de intervención pública en sectores especiales, como las comunicaciones. Sin embargo, es más probable que esta intervención requiera más regulaciones, y no más gasto público.<sup>11</sup>

Expresado más informalmente, si  $R$  representa el papel del Estado (identificado aquí con el nivel del gasto público) y  $D$  representa el grado de desarrollo y complejidad del sector privado, entonces podemos postular que  $R$  será una función negativa de  $D$ . La gráfica 2 presenta esta relación en una forma gráfica

sencilla. Suponemos que el grado de complejidad,  $D$ , del mercado es una función, o depende, del tiempo y del nivel de ingreso. Con el transcurso del tiempo y a medida que el nivel del ingreso aumenta, los mercados se vuelven más complejos.

Como resultado de este cambio, los gobiernos deben progresivamente reducir su gasto, como se muestra en la gráfica 2, dejando que los individuos satisfagan más sus necesidades directamente por medio del mercado privado. Por ejemplo, el desarrollo del mercado financiero les permite a los individuos ahorrar con más facilidad en la forma que ellos desean. Esto hace posible reemplazar las pensiones públicas con las pensiones privadas. Pueden presentarse argumentos similares para otras categorías del gasto público.





Otro argumento importante es que, en el pasado, cuando *el gobierno ingresaba a un sector*, introducía leyes y reglamentos que facilitaban y justificaban su propia intervención en ese sector. *Inevitablemente le hacía más difícil, y a veces imposible, al sector privado desarrollarse en ese sector*, y así crear alternativas privadas a la actividad gubernamental en el mismo. En otras palabras, a menudo la participación del gobierno creaba monopolios públicos que expulsaban a la actividad privada de esos sectores. Por lo tanto, la única opción práctica era, o parecía serlo, la actividad del gobierno. Los monopolios públicos en la electricidad, las comunicaciones, el transporte, el pago de pensiones, los servicios de la salud, la educación y varios otros, le impedían al sector privado de muchos países desarrollar alternativas eficientes a las actividades del gobierno en esas áreas. En otras palabras, el papel del gobierno en esos campos impedía que se desarrollaran los mercados privados.

Esto creaba la presunción y el convencimiento por parte del público de que el gobierno debía seguir participando en esas áreas si se quería proteger el bienestar de sus ciudadanos. Con frecuencia esa presunción era promovida mediante campañas políticas contra sus oponentes. Muchos ciudadanos, y en especial los que empezaban a trabajar en los sindicatos, a menudo se convencieron de que esto era cierto. Así, se opusieron a reformas que reducirían el papel del Estado incluso cuando esas reformas, una vez llevadas a cabo, habrían beneficiado a la mayoría de la población. Esa oposición frecuentemente fue alentada por los que trabajaban en, o administraban, monopolios públicos.

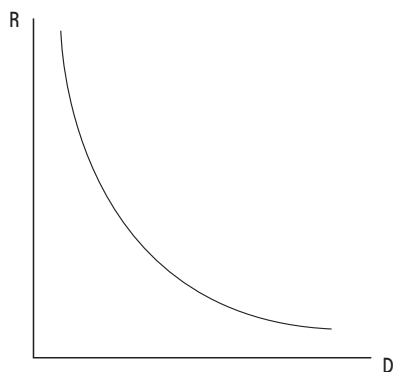
Los monopolios gubernamentales en la provisión de pensiones públicas han impedido, en muchos

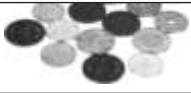
países, el desarrollo de fondos de pensión privados o de otras alternativas como las cuentas de retiro individuales. En varios países el público ha llegado a creer que sólo las pensiones públicas pueden proteger a los individuos de los riesgos económicos que trae consigo la ancianidad o la discapacidad. Esta opinión se ha sostenido incluso ante la cada vez más numerosa y convincente evidencia de que los cambios demográficos harán que a los gobiernos les sea casi imposible mantener las promesas hechas a los futuros pensionados y de que las tasas de rendimiento de los fondos invertidos en pensiones privadas probablemente serán más altas en el largo plazo. Los monopolios del gobierno en el suministro de servicios de salud han impedido o desalentado el desarrollo de alternativas de salud verdaderamente privadas. El mismo argumento se aplica a la educación y al desarrollo de la infraestructura. En muchas de estas áreas la participación del gobierno hace salir a la competencia y reduce la gama de soluciones eficientes que sólo pueden provenir del desarrollo de los mercados privados. En años recientes el Estado ha tomado algunas medidas para ampliar el papel del sector privado. Sin embargo, algunas de esas medidas se han llevado a cabo sin mucho convencimiento. En infraestructura, sociedades entre el sector público y el privado han empezado a crear un mayor papel para el sector privado, pero el mismo todavía es limitado y controvertido.<sup>12</sup>

No obstante, no sólo es el propio concepto de Estado el que está cambiando, sino que las rápidas innovaciones tecnológicas, la creciente complejidad del mercado, el desarrollo de los mercados financieros, y la globalización están cambiando las bases para suministrar servicios e incluso las del gobierno. El actual papel del Estado se desarrolló en su mayor parte en el periodo que siguió a la segunda guerra mundial cuando, por varias razones, los mercados de muchos países no estaban bien desarrollados. Éste fue el periodo en que tuvo mucha popularidad el concepto de una "economía mixta", que asignaba una importante función económica al Estado. En esa época, a los gobiernos les debió parecer lo más natural tomar muchas responsabilidades, incluso la de producir bienes privados. En cierto momento, en Italia, ¡el gobierno llegó incluso a participar en el negocio de producir *panettoni*!

A pesar de los frecuentes obstáculos introducidos por el gobierno, los mercados se han hecho mucho más complejos en el transcurso de los años. Varios desarrollos le hacen posible ahora al sector privado

**Gráfica 2. Complejidad del mercado y gasto del gobierno**





reemplazar muchas actividades públicas. Los avances tecnológicos han destruido el supuesto de que existían “monopolios naturales” en la generación de electricidad, en las varias formas de transporte (ferrocarriles, aerolíneas), en las comunicaciones (teléfonos, telégrafos), y en otras áreas. Este supuesto había asignado al sector público la responsabilidad principal o exclusiva en esas áreas. En varios países el gobierno ha empezado a retirarse de algunas de estas actividades y en ellos se han desarrollado muy pronto mercados que funcionan relativamente bien. Esto es lo que ha ocurrido con las pensiones privadas. En la mayoría de estos casos, el bienestar económico de los ciudadanos no ha sido perjudicado por esos acontecimientos. Por el contrario, con unas pocas excepciones a las que a menudo se les ha dado mucha publicidad, con frecuencia se ha mejorado la calidad de los servicios y se han reducido los precios.<sup>13</sup>

Importantes desarrollos en los mercados financieros, incluyendo una mayor movilidad del capital, han eliminado también la presunción de que los gobiernos deben participar en la asignación de los ahorros y el crédito privado. En una economía moderna no debe haber lugar para lo que los economistas llaman “préstamos de política” o “restricciones financieras”. La restricción financiera existe cuando el gobierno decide en dónde deben invertirse los ahorros. Los préstamos de política son los que hacen los bancos por solicitud del gobierno. En los mercados financieros, así como en las áreas mencionadas antes, hay una función muy importante de superintendencia o supervisión y de reglamentación que deben llevar a cabo los gobiernos. Esta función no se puede, o no se debe, dejar al sector privado y el gobierno la debe asumir muy seriamente. *Debe considerársela como parte de las actividades más importantes del Estado.*

Esta función es necesaria para impedir abusos y la creación de monopolios privados y para proteger a los individuos de prácticas poco escrupulosas. La necesidad de esta función se ha hecho obvia en años recientes por los escándalos que han salido a la luz en grandes empresas privadas como Enron, Parmalat y otras. Esta función de supervisión y regulación debe estar dirigida a: a) promover la competencia, b) promover la transparencia, y c) generar la información necesaria para reducir el número de acciones propiciadas por la existencia de información asimétrica. Esta función de supervisión y regulación *debe ser creadora de mercados, en vez de controladora de mercados*, como lo fue frecuentemente en el pasado. Por lo tanto, se la debe enfocar y limitar con precisión.

Un tercer elemento es que la globalización en sus varios aspectos, está produciendo *importantes cambios en la forma en que operan o pueden operar los mercados*. La competencia extranjera puede hacer más eficientes los mercados internos. La globalización también está afectando de otras formas al sector de actividades públicas. Al eliminar las fronteras, o hacerlas más permeables, la globalización está creando el potencial para que los ciudadanos y los gobiernos tengan más opciones. Por ejemplo, ahora es posible obtener de otros países los servicios de educación y de salud con más facilidad que en el pasado. En cierto sentido se han convertido en bienes sujetos de comercio exterior. Las proveedurías del sector público ahora pueden beneficiarse de la participación extranjera. En algunas áreas, esto ha creado opciones adicionales a las que ya existían internamente y que en su mayor parte eran ofrecidas por el sector público.

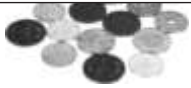
Ya no es necesario que un gobierno tenga que intervenir como proveedor de un servicio, pues sus ciudadanos tienen disponibles opciones más accesibles y baratas. Hoy es posible comprar seguros contra muchos riesgos, dentro de poco tiempo será posible comprarlos a proveedores en otros países, cuando resulte más barato y más confiable. Los ahorros y los activos acumulados por los fondos de pensión privados o en las cuentas de retiro individuales pueden invertirse en el exterior. También se pueden obtener los servicios educativos y de salud en el exterior. Estos desarrollos están debilitando la justificación para la intervención del gobierno como proveedor y como monopolista en muchas áreas.

En algunas de estas áreas el gobierno todavía debe desempeñar un papel para imponer la transparencia, la responsabilidad, y el fácil acceso a información fidedigna.<sup>14</sup> Las regulaciones globales están ayudando en este contexto. Con frecuen-

cia éstas son coordinadas por instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco de Ajustes Internacionales, la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, y otras instituciones similares.

La globalización también está creando lo que he denominado “termitas fiscales”, es decir, desarrollos que durante muchos años probablemente reducirán los ingresos tributarios, y por lo tanto, la habilidad





del gobierno para financiar altos niveles de gasto público mediante impuestos. La globalización ha hecho posible que muchos contribuyentes “voten con sus pies” o con su “cartera de inversión”. Esto hace que sea mucho más fácil que en el pasado evadir los altos impuestos. El autor de este texto ha identificado varias posibilidades o “termitas” –el comercio y el dinero electrónicos, los precios de transferencia utilizados por muchas empresas multinacionales, los refugios fiscales, las facilidades para exportar capital financiero, las compras en el exterior, y varias otras– que están llevando a la “desaparición del contribuyente” y a aumentar las dificultades de los administradores fiscales para continuar elevando los altos niveles de impuestos.<sup>15</sup>

Si la predicción de dificultades cada vez mayores para aumentar los altos niveles de impuestos demuestra ser correcta, los gobiernos del futuro pueden tener mucho menos ingresos públicos que los gobiernos actuales. Así, verán reducirse su capacidad para participar en actividades que requieren altos niveles de gasto público. Este desarrollo podría ocurrir en el mismo momento en que los cambios demográficos están presionando por un mayor gasto en salud y pensiones, conforme a los programas actuales. Como es bien sabido, por el aumento en la expectativa de vida y por la disminución en la tasa de natalidad, todas las poblaciones de los países industrializados están pasando por un rápido proceso de envejecimiento. Esto aumentará el costo de las pensiones públicas y de los cuidados médicos.

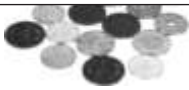
Si no es posible cambiar las políticas actuales, y el peligro que proviene del funcionamiento de las “termitas fiscales” se une a la bomba de tiempo creada por los cambios demográficos, los países industrializados se enfrentarán a situaciones fiscales insostenibles en los años futuros. Por esta razón, es importante que quienes toman las decisiones políticas se enfrenten ahora a este problema fundamental y consideren de qué manera pueden reducir, en los años futuros, los altos niveles de gasto público que han prevalecido en muchos países industriales en las décadas recientes. Esta reducción debe ser obtenida simultáneamente con la conservación, en la de lo posible, de los objetivos básicos que un gobierno eficiente y compasivo desearía promover. Por lo tanto, la anterior discusión tiene poca o ninguna implicación para el papel verdaderamente redistributivo del gobierno a favor de aquellos que, por desventajas, enfermedades u otras desgracias, se encuentran en el nivel inferior de la distribución del ingreso. Simple-

mente pide programas de gobierno mejor enfocados. Hace un llamado para que contemos con programas gubernamentales que tengan menos “revoltijos fiscales” y en los que se preste más atención al papel verdaderamente básico o legítimo del Estado, que debe estar orientado a las genuinas fallas del mercado, junto con alguna redistribución hacia los pobres.

Un elemento final que debe mencionarse es el efecto potencial que los recientes desarrollos tecnológicos (internet, comunicación instantánea y barata, facilidad para almacenar grandes cantidades de datos en sistemas de computadores) pueden tener sobre la forma en que operan los gobiernos. Hasta ahora, este efecto todavía es limitado y esporádico. En muchos países hay más palabrería que acciones en este campo. En algunos países los empleados públicos pueden incluso no estar conscientes de que estamos en el amanecer de una nueva era. En otros, nuevas formas más avanzadas tecnológicamente de hacer las cosas no han reemplazado a los antiguos métodos, sino que simplemente se les han añadido, creando a menudo confusión, en vez de promover más eficiencia. Esto a pesar de que están disponibles equipos y programas para un gobierno apoyado electrónicamente (un gobierno-e), a un costo menor y más accesible que en el pasado. Ahora la cuestión es aprender a usarlos efectivamente y eliminar los obstáculos administrativos o legales que impiden usarlos con plenitud. Algunos de estos obstáculos van desde la necesidad de una firma real cuando un documento es enviado electrónicamente, hasta las limitaciones impuestas por los contratos sindicales sobre el cambio de las funciones o de los lugares en que trabajarán los empleados públicos.

Es difícil evaluar la medida y la rapidez con que estos nuevos desarrollos penetrarán profundamente en las operaciones gubernamentales tradicionales y las cambiarán. En algunos países está ocurriendo con mucha más rapidez que en otros. Pero el potencial de cambio es enorme, siempre que los gobiernos faciliten los cambios con reformas legales, reglamentarias y administrativas.

A largo plazo, los países que introduzcan lentamente estos cambios pagarán un precio *vis-à-vis* aquellos que actúen más rápida y agresivamente. Algunos países, como Finlandia, Suecia, Australia y otros, se están apresurando para aprovechar las nuevas oportunidades. Singapur ha sido un líder en esta y otras áreas, y en años recientes ha lanzado una iniciativa, apoyada por una importante asignación presupuestaria, para capacitar a todos los empleados



públicos en el uso de los sistemas computarizados en un breve periodo. El propósito es eliminar el uso de papel y los contactos personales entre los sectores privado y público y dentro del sector público. Para lograr ese objetivo es necesario rediseñar o modernizar la ingeniería de muchas funciones gubernamentales. Los empleados que no puedan ajustarse a los cambios tendrán que ser transferidos a otros empleos o renunciar. En donde los sindicatos o las leyes laborales u otras leyes impidan estos cambios, los países pagarán un alto precio.

Un gobierno-e, sometido a reingeniería, creará un formidable instrumento para procurar la consecución de objetivos gubernamentales legítimos de un modo diferente y más eficiente. Hay poca duda de que a mediados del siglo XXI, el papel del Estado se verá diferente del que existía a principios del siglo.

Dadas las condiciones mencionadas antes ¿qué papel jugará el sector público si no existe la herencia de compromisos hechos en el pasado?

### Los límites de la acción gubernamental en el siglo XXI: el camino hacia adelante

*Primero*, ahora entre los economistas existe un amplio acuerdo de que el Estado no debe participar en la producción de bienes y servicios que pueden ser producidos por el sector privado o a los que se puede importar. Por lo tanto, el Estado debe mantenerse fuera de esas actividades. En muchos países industrializados el Estado sigue participando en la producción de acero, administración de aerolíneas, suministro de electricidad, y llevando a cabo muchas otras actividades semejantes. Esto crea presiones para proporcionar subsidios directos o indirectos a esas empresas, lo que a su vez incrementa el gasto público.

*Segundo*, en vista de los desarrollos tecnológicos de los años recientes, es poco probable que todavía existan "monopolios naturales" que justifiquen la propiedad y administración públicas de empresas como aerolíneas, ferrocarriles, generación de electricidad, y las comunicaciones en sus diversos aspectos, así como de empresas de otras áreas. En estas actividades, el principal papel del Estado debe estar en la regulación. También debe promover la competencia, la transparencia y la seguridad del consumidor.

*Tercero*, los mercados se han desarrollado mucho y, en vista de los recientes avances tecnológicos, es probable que continúen desarrollándose aún más si se les da la oportunidad. Ahora hay incluso subastas mundiales, como en el sitio electrónico "e-bay" y

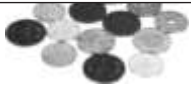
otros mercados similares. Además, los mercados extranjeros se han hecho cada vez más accesibles y transparentes debido al uso de internet. También la información sobre ellos es mucho más fácil de obtener que en el pasado. Los mercados extranjeros le proporcionan a los ciudadanos de un país opciones que no están disponibles en el sector privado nacional o que cuestan más en el país. Esto comprende a los tratamientos médicos y a los servicios educativos.

¿Cuáles son las consecuencias? Primero, ya no hay una razón importante para que el Estado monopolice áreas como la de las pensiones. En tanto que el suministro de una pensión mínima garantizada disponible para cualquier persona que llegue a una edad de retiro razonable puede seguir siendo considerado por algunos gobiernos como un objetivo social legítimo, y este gasto pueda ser financiado por medio de los ingresos fiscales generales, en vez de impuestos sobre la nómina, se podría a la vez dejar que el sector privado se encargue de las pensiones por encima de ese nivel. Si el Estado desea desempeñar un papel más importante como, por ejemplo, asegurarse de que los individuos no sean poco previsores en sus disposiciones para sus años de senectud, podría requerir que una determinada proporción del ingreso de una persona sea invertida en *fondos privados* que estén bajo alguna forma de supervisión gubernamental para reducir el grado de riesgo en las carteras de los fondos de pensiones. Éstos podrán ser fondos extranjeros si proporcionan rendimientos más altos para un grado de riesgo aceptable. Este "modelo chileno" ha sido

probado en varios países y está adquiriendo popularidad. Con el tiempo puede constituir una revolución en el suministro de las pensiones y, en el proceso, destruir el monopolio del gobierno en esta área.<sup>16</sup> Hay problemas significativos de transición, que los países que han



estado dependiendo de las pensiones públicas deberán enfrentar cuando hagan el cambio. Un problema importante es que durante la transición al sistema privado, el gobierno perderá las contribuciones que de otra manera le harían a sus ingresos fiscales los trabajadores que son transferidos al nuevo sistema, si bien todavía tendrá que seguir pagando las pensiones a quienes se encuentran en el antiguo sistema. Esto puede resultar muy caro para las cuentas públicas. A largo plazo, este problema se resuelve por sí solo.



Segundo, aunque el cuidado de la salud es complejo, es posible emplear el mismo argumento para algunos aspectos del cuidado de la salud, y para las pensiones. Los arreglos del sector privado pueden reemplazar a los del sector público, o al menos ciertos aspectos del suministro de servicios de salud públicos. En la mayoría de los países que tienen sistemas de servicios de salud públicos, se han desarrollado sistemas privados paralelos, lo que implica que los servicios de salud ya no son iguales para todas las personas, como lo supone el suministro de servicios de salud públicos. Para algunos países el sector público puede continuar pagando los servicios prestados por proveedores privados. Alternativamente, el gobierno se puede limitar a financiar el suministro de servicios de salud, ya sea para individuos con bajos ingresos, o para toda la población, mientras esté pendiente la aceptación del cambio. Esta cantidad podría entonces mantenerse fija al actual nivel para todas las personas, con excepción de los que se encuentren en situación de necesidades apremiantes. Además, el Estado debería continuar ejerciendo un papel supervisor general.

Tercero, debe darse un mayor papel en la educación al sector privado, en especial para las escuelas secundarias y las universidades. Las universidades privadas son una industria en auge en varias partes del mundo y en algunas de ellas la calidad es muy alta. La oferta de educación pública gratis puede ser muy costosa en términos de recursos económicos si alienta a muchos individuos a obtener diplomas o títulos para los cuales no están orientados académicamente o cuando los títulos no son útiles para obtener trabajos productivos. Cuando la educación es (casi) gratis es más probable que las personas tendrán menos cuidado en obtener títulos que sean directamente útiles en el mercado del trabajo y estarán más dispuestos a elegir cursos para los cuales no están pre-dispuestos intelectualmente. Es menos probable que los títulos otorgados por las instituciones privadas deriven su valor de certificaciones legales, en vez de las evaluaciones intrínsecas que haga el mercado acerca del capital humano que la persona ha obtenido con el título. Una vez más, deberán existir disposiciones especiales para las personas talentosas pero pobres, que pueden carecer de los medios para seguir una carrera y para hacer posible que jóvenes talentosos sigan cursos rigurosamente académicos. Las becas o préstamos garantizados pueden contribuir mucho a la solución de este problema potencial. Por supuesto, estos argumentos son mucho más válidos para la

educación superior que para la educación básica o primaria, la que continuaría siendo en gran medida gratis o financiada por el Estado (mediante vales monetarios del gobierno que el estudiante entregaría a la institución que elija para estudiar).

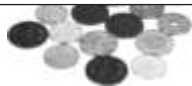
### **Conclusión: menos gasto público y más soluciones del mercado**

Actualmente, el gobierno debe reducir sus operaciones. Si no fuera por la herencia de los compromisos contraídos en el pasado, el sector privado que existe ahora, o que puede existir en muchos países industrializados, haría posible que el gobierno redujera significativamente su gasto público y su carga impositiva. En nuestro libro, *Public spending in the 20th century*, Schucknecht y yo especulamos que ningún país necesita gastar más de 30% de su PIB en las actividades del sector público. Pero, por supuesto, este porcentaje no es un dogma esculpido en piedra.

No es posible conseguir, ni debe intentarse, un cambio inmediato a partir de la situación actual. Demasiados individuos dependen para subsistir de los programas del gobierno. Por esta razón debe establecerse un claro sentido de dirección en la reducción progresiva del papel del gobierno en la economía, si se supone que, digamos, el papel del Estado puede cambiar significativamente durante una generación. Los principios orientadores deben ser un menor gasto público y una mayor confianza en las soluciones del mercado. Uno de los papeles fundamentales del Estado sería hacer que los mercados trabajaran bien, al hacerlos más eficientes y más transparentes. Aunque la rapidez del cambio es importante, probablemente será menos importante que el acuerdo acerca de la dirección que debe seguir el cambio. En muchos países europeos, los líderes políticos no han sido capaces de articular la necesidad de este cambio y no han determinado la forma en que puede reducirse el papel del Estado en sus países. Quizá todavía no están convencidos de la necesidad del cambio. Mientras la reforma estructural siga siendo identificada con más gasto público, como ocurre en algunos de esos países europeos, habrá pocas posibilidades de progreso y la oportunidad de que la Unión Europea se convierta en la economía más dinámica del mundo en unos pocos años seguirá siendo una ilusión.

© *Shaping Tomorrow.*

Traducción: Roberto Ramón Reyes-Mazzoni.



- 1 Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, Paría, Gillaumin, 1888, pp. 127-128.
- 2 En la actualidad todavía hay muchos países en desarrollo, entre ellos México, Guatemala y Haití, que tienen esos niveles de impuestos.
- 3 Véase Vito Tanzi y Ludger Schucknecht, *Public spending in the 20th century: A global perspective*, Cambridge, 2000.
- 4 John Maynard Keynes, *The end of laissez-faire*, Londres, 1926.
- 5 Veá Tanzi y Schucknecht, *Public spending in the 20th Century*.
- 6 Veá Assar Lindbeck, *The swedish experiment*, Estocolmo, 1997, *op. cit.*
- 7 Una diferencia básica entre una economía planificada centralmente y una economía de mercado es el poder de decisión que los ciudadanos tienen para elegir la forma en que usarán el ingreso (antes de impuestos) que ellos mismos producen. En las economías de mercado los ciudadanos tienen ese poder sobre una proporción mayor, pero en los países con altos impuestos esa proporción es pequeña.
- 8 Para un intento por estimar empíricamente la eficiencia de los sectores públicos, puede verse de Antonio Alfonso, Ludger Schucknecht y Vito Tanzi, "Public sector efficiency: an international comparison", Banco Central de Europa, Documento de Trabajo 242, julio de 2003. Próximo a publicarse en *Public Choice*.
- 9 Por esta razón las encuestas muestran que los ciudadanos frecuentemente apoyan el gasto actual de los gobiernos, a la vez que se oponen a los impuestos necesarios para apoyar ese gasto. La otra alternativa es que apoyen reducciones en el gasto público general, pero se opongan a una disminución en los gastos de los programas que los benefician.
- 10 Adolph Wagner, un economista alemán, presentó esta teoría a principios del siglo XX. La teoría implicaría que, si en el futuro el ingreso per cápita de un país sigue aumentando, el actual nivel del gasto público será siempre un límite inferior. Como subsecretario de Economía y Finanzas del gobierno italiano, repetidas veces he oído el comentario de que no es posible realizar reformas estructurales sin recursos adicionales.
- 11 De hecho, en un interesante libro se argumentó que un mercado más libre requerirá más reglamentaciones. Steven K. Vogel, *Freer markets, More rules, Regulatory reform in advanced industrial countries*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1996.
- 12 Stephen Harris, "Public private partnerships: Delivering better infrastructure services", documento de trabajo presentado en una conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 20 de febrero de 2004, y Hana Palackova Brix y Allen Schick (comps.), *Government at risk*, Banco Mundial, 2002.
- 13 Hay muchos documentos del Banco Mundial y de la OCDE que han informado sobre estos desarrollos. Algunos han sido resumidos en *Public spending in the 20th century* por Tanzi y Schucknecht.
- 14 Por ejemplo, pueden desempeñar un papel en la regulación de las inversiones en el exterior que se les permiten a los fondos de pensiones, o a las escuelas extranjeras cuyos diplomas se beneficiarían por la certificación en el país del estudiante. Actualmente el monopolio público sobre la educación que existe en muchos países implica que obtener un grado de una de las más importantes universidades extranjeras –digamos, Harvard u Oxford– no tiene el mismo valor que un título de universidades nacionales de menor calidad.
- 15 Vito Tanzi, "Globalization and the future of social protection", en *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 49, núm. 1, febrero de 2003.
- 16 El sistema de pensiones chileno consiste, en términos amplios, de tres niveles: el primero es una pensión mínima financiada y garantizada por el gobierno. El segundo nivel es una pensión privada adquirida mediante la inversión de una proporción fija del ingreso en fondos de inversión privados sometidos a regulación. La proporción que se invertirá está fijada por el gobierno. El tercer nivel está constituido por inversiones libres de ahorro en cuentas individuales y especiales de retiro.