

Un enfoque riguroso y actual del papel del sector público en la economía. Recensión de “Markets, State, and People: Economics for Public Policy”, de Diane Coyle

José M. Domínguez Martínez
Carmen Molina Garrido

jmdominguez@uma.es
cmolinag@uma.es

Universidad de Málaga. Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública, Economía Política y Política Económica). Calle Ejido, 6. 29071 Málaga, España.

Recibido: 4 de noviembre de 2022
Aceptado: 28 de febrero de 2023

Resumen

En este trabajo se efectúa una reseña de la obra “Markets, State, and People: Economics for Public Policy”, de Diane Coyle. Aun cuando se trata de un texto concebido para no especialistas, constituye una obra de alto valor e interés para su utilización en un curso introductorio de Economía del Sector Público en el ámbito universitario. El libro ofrece una amplia, sistemática, rigurosa e ilustrativa visión de las principales cuestiones relacionadas con el papel del sector público en la economía. La exposición de los fundamentos teóricos se combina con la consideración de situaciones y casos tomados de la realidad. A diferencia de los enfoques ortodoxos tradicionales, el mercado y la autoridad no aparecen como instancias contrapuestas, necesariamente excluyentes, sino que pueden complementarse para tratar de mejorar el bienestar social. La existencia de fallos no es privativa del sector privado, dentro de un enfoque que parte de no otorgar apriorísticamente la primacía al mercado ni al sector público.

Palabras clave: Diane Coyle, Economía del Sector Público, Sector público, Mercado.

Códigos JEL: D6, D7, HO, H1.

1. INTRODUCCIÓN

La oferta de manuales de introducción al estudio de la Economía del Sector Público es abundante y creciente. Igualmente se aprecia una tendencia a la aparición de textos dirigidos a un público generalista, en lugar de a especialistas o a estudiantes universitarios de Economía. No es de extrañar, dada la importancia de las actuaciones del sector público en la realidad económica y social, y el papel tan relevante que dicho sector desempeña en el bienestar individual y colectivo. Pese a esa orientación, algunas de tales publicaciones están dotadas de un gran interés y resultan de claro provecho para su utilización con fines

didácticos en el ámbito de la docencia universitaria, e incluso como referencia para la realización de tareas investigadoras.

Una de las obras que encajan en ese perfil es “Markets, State, and People: Economics for Public Policy” (“Mercados, Estado, y Personas: Economía para la Política Pública”) (Princeton University Press, 2020), de la que es autora Diane Coyle, catedrática de Política Pública en la Universidad de Cambridge y miembro del Consejo de Asesores Económicos de Reino Unido, del Comité de Capital Natural y de la Oficina de Estadísticas Nacionales. Su investigación está centrada en las estadísticas económicas y en la medición de la economía digital y los mercados digitales.

Titular de una extensa experiencia docente e investigadora, fue catedrática de Economía de la University of Manchester y ha desempeñado diversos cargos en el ámbito público como los de Vicepresidenta de BBC Trust (2006-2014), miembro de la Comisión de Competencia (2001-2009) y del Comité Asesor sobre Migraciones de Reino Unido (2009-2014).

Es autora, entre otros, de “The Economics of Enough: How to Run the Economy as If the Future Matters”, de “GDP: A Brief but Affectionate History” y de “Cogs and monsters. What economics is, and what it should be”, libros todos ellos con un enfoque marcadamente didáctico sustentado en una narrativa accesible, contribuyendo así al conocimiento público y la comprensión de cuestiones clave de la Economía. Esta misma orientación la encontramos en la obra de la que se da cuenta en estas líneas.

Inicialmente se expone cuál es la estructura de la obra, así como los aspectos esenciales de su contenido, para, posteriormente, realizar una valoración global de aquella.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA OBRA: PRINCIPALES CONSIDERACIONES

PLANTEAMIENTO DE LA OBRA

Aunque no aparecen delimitadas como tales, la autora identifica dos partes en el libro. La primera, integrada por los cuatro primeros capítulos, va destinada a ilustrar cómo organizan las sociedades el uso de los recursos. Se parte de un análisis del papel del Estado y del mercado en la actividad económica. En los siguientes tres capítulos se abordan los principales aspectos relativos al funcionamiento del mercado y a la intervención del sector público. La segunda, que comprende los capítulos 5 a 8, se centra en el examen de algunos desafíos actuales claves para la elaboración de las políticas públicas, tales como los que se derivan de los desarrollos de la Economía del comportamiento, los problemas asociados a la pobreza y la desigualdad, y los fallos del sector público. La obra se cierra con el capítulo octavo, en el que se pasa revista al papel de la evidencia empírica en la configuración de las políticas económicas, y se aborda cómo se utilizan en la práctica, cómo deberían utilizarse y sus limitaciones.

ALGUNAS PREMISAS METODOLÓGICAS

El libro aquí reseñado parte de una rotunda manifestación que podría considerarse como una especie de declaración de principios de la autora que nos ayuda a situar su concepción acerca del papel de la ciencia económica: “La Economía tiene una enorme

influencia en nuestras vidas, en gran medida porque es tan influyente en la conformación de las decisiones de los gobiernos, y estas decisiones afectan a cada área de la actividad humana” (pág. vii). La profesora Coyle considera que el pensamiento económico ha ido acaparando un poder creciente.

Igualmente, sostiene que, tradicionalmente, el mercado y el Estado se han concebido como alternativas, lo que, para ella, es una forma de pensamiento engañosa respecto a cómo las sociedades pueden utilizar colectivamente los recursos disponibles para optimizar el bienestar social. Aunque en ocasiones ambas instancias son excluyentes, en otras se complementan y refuerzan entre sí. Otra de las premisas expuestas es sumamente reveladora. Para Coyle, las “mejores” políticas no responden a decisiones puramente tecnocráticas, sino que, ineludiblemente, implican valores y consideraciones éticas¹.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

El contenido de la obra arranca, en el capítulo primero, con una exposición de los fundamentos analíticos del sistema económico y una aproximación a la Economía del bienestar, en lo que constituye una rigurosa y clarificadora síntesis. Una importante enseñanza se desprende de este primer capítulo: en numerosos temas concernientes a las políticas públicas, la Economía no dispone de respuestas que sean válidas de manera permanente, sino que dependen del contexto concreto en el que nos situemos. Por otro lado, frente a la disección habitual que se practica en el campo de la Economía del Bienestar, en el que se atribuye un carácter aséptico al criterio de eficiencia paretiana, Coyle propugna que este implica un juicio de valor al asumir que la satisfacción de las preferencias individuales es la referencia adecuada para valorar los resultados de la política pública².

Otro mensaje clave del libro es que ni el mercado ni el sector público son *per se* la solución a los problemas económicos. Para Coyle, el fallo del mercado no debe verse como algo excepcional, como tampoco debe haber una presunción a favor del sector público como corrector de los fallos del mercado. Al igual que hay frecuentes fallos del mercado, existen también distintos fallos del sector público³, a menudo en el mismo contexto y por las mismas razones, en el fondo a causa de elecciones difíciles. La exposición de los fundamentos teóricos se combina de forma armoniosa e ilustrativa con una síntesis de los grandes debates históricos en torno al mercado y a la planificación estatal, así como con una descripción del curso seguido por la política económica⁴, que debiera combinar, según la autora, el rigor técnico con la consideración del marco específico donde se desarrolla.

Coyle discrepa manifiestamente del enfoque estándar según el cual la existencia de un fallo del mercado competitivo ha de ser una condición necesaria para la actividad económica del sector público⁵, en lo que podríamos considerar una aplicación del principio de subsidiariedad⁶. No obstante, rechaza asimismo el planteamiento simplista de atribuir *a priori* la presunción de optimalidad a las actuaciones del sector público. De gran interés es la contraposición realizada entre los enfoques *pigouviano* y *coasiano* para la corrección de las externalidades. Como también lo es la llamada de atención en el sentido de que la utilización de una estricta dicotomía entre mercado y gobierno conlleva el riesgo de dejar fuera a todo un conjunto de organizaciones no pertenecientes a ninguno de los dos sectores que también participan en las decisiones económicas, y que deben ser tenidas en cuenta en la política económica.

EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS: REGULACIÓN VS COMPETENCIA

En el segundo capítulo se exponen las vías a través de las que el Estado puede tratar de mejorar la eficiencia económica. Parte Coyle de señalar que todos los mercados existen en un marco creado y sostenido por el gobierno⁷. El imperio de la ley juega un papel fundamental, pero se destaca cómo el papel del sector público en el funcionamiento de los mercados tiene un alcance mucho mayor a través de la regulación, que es objeto de un pormenorizado análisis, complementado, como en otros apartados, con el examen de casos reales. En este ámbito manifiesta que poner la atención exclusivamente en los impuestos y el gasto público es perder una parte importante de la actividad gubernamental.

No obstante, se extrae como conclusión que, allí donde sea posible, la competencia, incluso cuando se trata de mercados complejos, con avances tecnológicos generalizados, información asimétrica y rendimientos crecientes a escala, sirve probablemente mejor a los consumidores que la regulación, y se reconoce la existencia de un *trade-off* entre ambas.

EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA PRODUCCIÓN

En el capítulo tercero se aborda el papel del sector público en la producción, desde un doble ámbito: como propietario y gestor de empresas públicas y/o de sectores de actividad, y mediante el desarrollo de políticas industriales en sectores estratégicos. En él se lleva a cabo un minucioso examen de los procesos de nacionalización y privatización de empresas, que incluye tanto los argumentos que los justifican, como el veredicto acerca del éxito o fracaso en la consecución de sus objetivos. De él se colige que, cuando la teoría y la práctica difieren tanto a lo largo del tiempo, y entre países, esto representa una clara señal de que hay que afrontar ineludiblemente ciertos dilemas, y de que ninguna solución de políticas puede aspirar a ser la correcta para todas las ocasiones y todos los lugares. Esto pone de manifiesto, además, la necesidad de tomar en consideración el entorno y los vínculos existentes entre acontecimientos, política y pensamiento económico.

LA ADOPCIÓN DE DECISIONES COLECTIVAS

Posteriormente, el capítulo cuarto se centra en el examen de los mecanismos para la adopción de decisiones colectivas. En él se expone inicialmente el conocido problema de la “tragedia de los comunes”, así como la consideración de las fórmulas cooperativas que pueden contribuir a superarlo sin necesidad de intervención pública. La traslación de ese tipo de problemas al entorno digital es asimismo objeto de análisis, junto con otras aproximaciones habitualmente ausentes de los manuales más extendidos, como la consideración de las normas sociales, o la importancia del capital social para la corrección de las externalidades o del problema del *usuario gratuito*. La categorización ampliada de los bienes y servicios propuesta en este capítulo, con la incorporación de los llamados bienes posicionales, reviste un alto interés para los hacendistas.

LA ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el capítulo quinto se presta atención a las aportaciones de la Economía del comportamiento para el análisis y el diseño de las políticas públicas, en línea con la propuesta de abrir la Economía a otras especialidades, como la Psicología, y en aras de proporcionar una mejor explicación de los fenómenos económicos y procurar un mejor diseño de las

políticas económicas. No obstante, la autora muestra su cautela respecto a este tipo de análisis, destacando que aún no hay muchos resultados sistemáticos, y alertando del peligro de acoger de manera entusiasta estas políticas conductuales sin el debido estudio previo del contexto y de la información disponible para los responsables políticos.

EL PAPEL DEL ESTADO ANTE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Las implicaciones de los problemas de la pobreza y la desigualdad económica en los países ricos son objeto de estudio en el capítulo sexto. En este se proporciona una base sistemática y rigurosa para el estudio de dichos problemas y el planteamiento de medidas para hacerles frente. De manera detallada, la autora, después de esbozar las tendencias en la expansión del llamado Estado del bienestar en las economías desarrolladas, muestra las razones en términos de eficiencia económica que justifican la intervención estatal. Esta intervención se materializa, entre otras vías, a través de la provisión de servicios fundamentales como la educación y la sanidad, a los que presta especial atención, y su financiación mediante impuestos.

LOS FALLOS DEL SECTOR PÚBLICO

Le llega el turno al examen específico de los fallos del sector público en el capítulo séptimo. Tras su definición y la identificación de sus causas, se exponen los fundamentos de la teoría de la elección colectiva y se aborda la reforma de la gestión del sector público. En este último sentido, se abordan distintos enfoques para la provisión pública, destacando las diferencias en la implementación entre países, y como la ideología y las creencias determinan, tanto como la evidencia o la experiencia, el enfoque finalmente adoptado. En este capítulo se pone de relieve cómo, pese a su carga política, la teoría de la *public choice* formula una serie de proporciones válidas acerca de los incentivos que afrontan los *policymakers*. Tales incentivos resultan más problemáticos cuando es difícil, para los principales, controlar el comportamiento de los agentes y someterlos a un proceso de rendición de cuentas.

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL PAPEL DE LA ECONOMÍA

El capítulo octavo y último pone el énfasis en el papel de la evaluación de las políticas públicas, que ha sido llevada a cabo más por investigadores académicos que por los propios gobiernos. En él puede encontrar el lector una buena síntesis de las principales técnicas para realizar análisis de políticas pasadas y futuras.

Finaliza el libro con un mensaje relativizador del papel de la Economía en las políticas públicas, que considera tanto “apasionado” como “modesto”: “Las respuestas simples son probablemente erróneas; las complicadas son poco atractivas. Pero este desafío es uno de los más importantes y estimulantes que podemos afrontar hoy, cuando tantos países están experimentando profundas fracturas” (pág. 334).

3. “MARKETS, STATE, AND PEOPLE”: UNA VALORACIÓN GLOBAL DE LA OBRA

Pese a las apariencias, en esta obra de la profesora Coyle no encontramos un manual de introducción a la Economía del Sector Público al uso. Tanto por el alcance de las cuestiones abordadas como por el enfoque adoptado, el libro presenta algunos rasgos

diferenciadores que le confieren un notable interés. Aun cuando la obra está concebida para llegar a un público generalista, proporciona un material de gran utilidad para su utilización en un curso de iniciación a la Economía Pública y la Hacienda Pública en el campo universitario⁸. La adopción de una visión comprehensiva de las áreas de intervención del Estado en la economía y la conexión de los postulados teóricos con su aplicación en la realidad son rasgos destacables que revisten especial interés desde el punto de vista docente. En este sentido, destacan, además, los numerosos ejemplos prácticos aportados en cada uno de los capítulos⁹, dotando al texto de un componente práctico y de debate sumamente útil.

Por otro lado, en esa búsqueda por mejorar el enfoque metodológico de la Economía como ciencia social que caracteriza la trayectoria académica de la profesora Coyle, la apertura a otros campos del conocimiento y ciencias conexas ofrece una base más sólida para el análisis de los problemas económicos y la búsqueda de las mejores soluciones por parte de la política pública. Una mejora metodológica, en definitiva, encaminada a potenciar la función de la ciencia económica al servicio del bienestar social.

El decidido rechazo a la contraposición, como opciones excluyentes, entre el mercado y el Estado o entre diferentes políticas públicas, es otra de las propuestas metodológicas que merece ser resaltada, y que tiene una trascendencia mucho mayor de lo que podría suponerse en un primer momento. Así, para la autora, una buena política pública requiere no estar a favor o en contra de un solo enfoque, sino comprender el terreno específico en el que nos desenvolvemos, y las necesidades y demandas de la población.

En su comentario de la obra de Coyle, Wilkes (2020) llega a plantear la siguiente reflexión: “Ante este torbellino de disfunciones [fallos del mercado y del sector público] que se refuerzan mutuamente, cabría preguntarse si cualquier *policymaker* tiene una mejor opción para mejorar las cosas que recurrir a una elección al azar”. Podríamos, en efecto, estar tentados a adoptar esta escéptica y sencilla posición. No obstante, un planteamiento relativizador y abierto como el de Coyle proporciona un marco más adecuado en el que, a partir de la valoración de las posibles consecuencias de los distintos cursos de acción, pueda adoptarse el que ofrezca los mejores resultados esperados. Y sin olvidar que, como apunta la profesora Coyle, el fallo del mercado y el fallo del sector público deben verse como las dos caras de la misma moneda.

Esta obra aporta una amplia, sistemática, rigurosa e ilustrativa visión de las principales cuestiones relacionadas con el papel del sector público y del mercado en la economía. Para Coyle, aunque en ocasiones ambas instancias son excluyentes, en otras se complementan entre sí, ilustrando, además, cómo una buena política requiere no estar a favor o en contra de un solo enfoque, sino la comprensión de su contexto específico, y de las necesidades y demandas de la población. La exposición de los fundamentos teóricos, junto con la consideración de numerosas situaciones y casos tomados de la realidad, son rasgos destacables que revisten de especial interés esta obra desde el punto de vista docente.

Notas

¹ Esta cuestión es objeto de tratamiento específico en otra obra de la misma autora (Coyle, 2021).

² Ya Heertje (1989) planteaba algunas matizaciones en relación con la utilización del criterio de Pareto.

³ Una posición similar la encontramos en otros autores como Kaletsky (2010).

⁴ La incorporación de la perspectiva histórica está también presente en otras obras de la autora, como en Coyle (2014).

⁵ Vid., por ejemplo, Helms (1983).

⁶ Al respecto puede verse Sinn (1996).

⁷ A este respecto quizás pueda echarse de menos alguna alusión a la situación de los mercados de actividades informales e ilícitas.

⁸ Cada capítulo finaliza con un apartado de lecturas adicionales entre las que se incluyen, además de referencias complementarias a la temática propia del capítulo, una selección bibliográfica que permite consultar tanto las referencias clásicas de la disciplina como otras que recogen los avances registrados en cuestiones técnicas.

⁹ Especialmente significativo resulta el capítulo segundo, con una docena de ejemplos prácticos que detallan, entre otros, la regulación de los cafés y restaurantes en Reino Unido, la desregulación de los taxis en Irlanda, o los esfuerzos por reforzar la competitividad en los mercados digitales.

Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios efectuados por un evaluador anónimo.

REFERENCIAS

Coyle, D. (2014). *GDP: a brief but affectionate history*. Princeton University Press.

Coyle, D. (2021). *Cogs and monsters. What economics is, and what it should be*. Princeton University Press.

Heertje, A. (1989). Introduction. En A. Heertje (ed.), *The economic role of the state*, Basil Blackwell.

Helms, L. J. (1983). Modern Public Finance: the neoclassical approach. En L. L. Wade (ed.), *Political economy: recent views*, Kluwer-Nijhoff.

Kaletsky, A. (2010). *Capitalism 4.0: the birth of a New Economy*. Bloomsbury.

Sinn, H. W. (1996). The subsidiary principle and market failure in systems competition. NBER, Working Paper W5411.

Wilkes, G. (2020). Markets, State, and People: Economics for Public Policy, by Diane Coyle. *Financial Times*, 3 de febrero de 2020.

Book Review of “Markets, State, and People: Economics for Public Policy”, by Diane Coyle**Abstract**

This paper reviews Diane Coyle's "Markets, State, and People: Economics for Public Policy". Although it is a text designed for non-specialists, it is a highly valuable and interesting work for use in an undergraduate course on Public Sector Economics. The book offers a broad, systematic, rigorous and illustrative overview of the main issues related to the role of the public sector in the economy. The exposition of the theoretical foundations is combined with the consideration of situations and cases taken from reality. Unlike traditional orthodox approaches, the market and authority do not appear as opposing instances, necessarily excluding each other, but can complement each other in an attempt to improve social welfare. The existence of failures is not exclusive to the private sector, within an approach that starts from a view that does not a priori grant primacy to the market or to the public sector.

Key words: Diane Coyle, Public Economics, Public sector, Market.

JEL Codes: D6, D7, HO, H1.