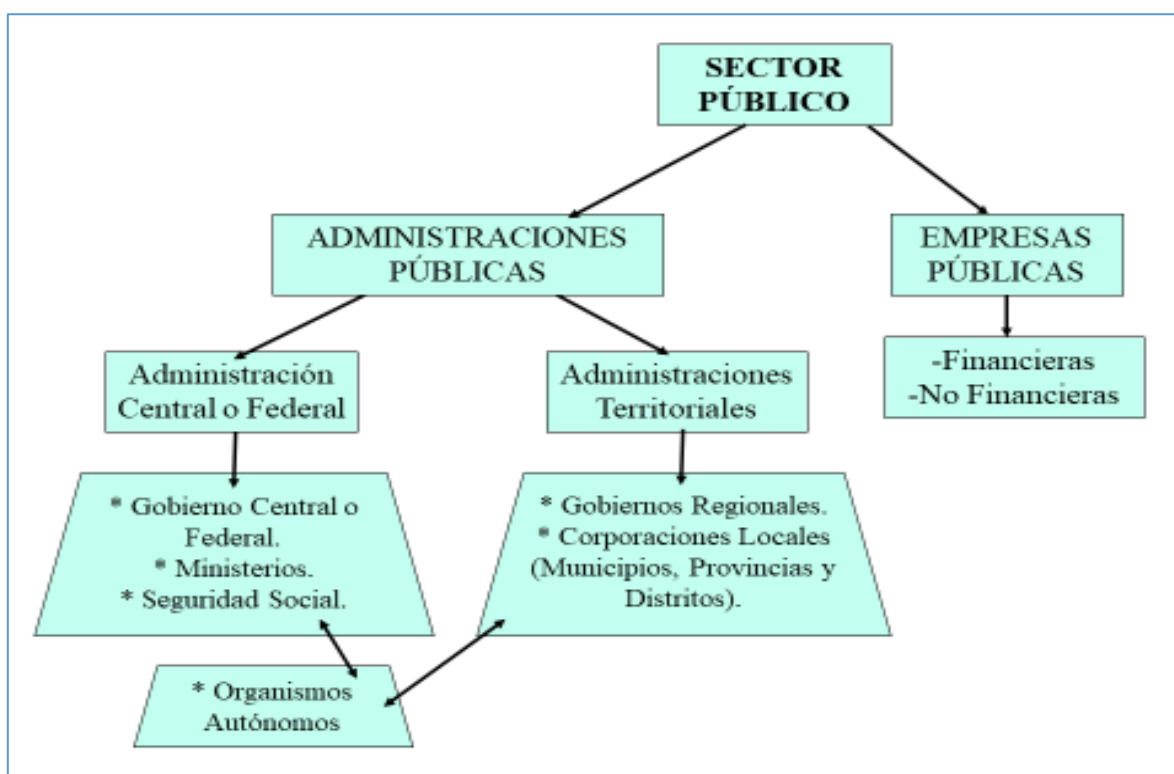


CAPÍTULO 5. EL SECTOR PÚBLICO

5.1 La importancia del Gasto Público

El **Sector Público** está constituido por las **Administraciones Públicas**, esto es, la Administración Central (o Federal) del Estado, así como las Administraciones Territoriales (regionales, provinciales y municipales), además de los **Organismos Autónomos Administrativos**¹ y las entidades de la **Seguridad Social**. Igualmente, son parte del Sector Público las **empresas públicas** encargadas de la actividad de determinados sectores estratégicos de la economía o la sociedad, ya se trate de empresas financieras o no financieras (ver **Gráfico 5.1**). De este modo, el Sector Público incluye el conjunto de instituciones y organismos que regulan las decisiones colectivas del **Estado**.

Gráfico 5.1



La visión del **liberalismo** surgida en la Europa del siglo XVII, representaba un alegato contra el Antiguo Régimen y los derechos que mantenía el Estado Absoluto bajo el control de la nobleza y la Iglesia. En ese momento, la propuesta del liberalismo pretendía derrocar el orden político absolutista y facilitar el ascenso de la nueva clase social, la burguesía comercial y manufacturera. En dicho contexto, según propugnaba el **liberalismo**, el papel del Estado debía limitarse a las funciones de administración de justicia, seguridad ciudadana, defensa frente al exterior y establecimiento de garantías a la propiedad privada. De este modo, el **Estado liberal** proporcionaba el marco jurídico e institucional necesario para el libre funcionamiento de la iniciativa privada en los mercados.

¹ Los **organismos autónomos administrativos** son organismos públicos con personalidad jurídica propia y autonomía de gestión que se rigen por el derecho administrativo. Las competencias de estos organismos autónomos derivan de las atribuciones que les otorga la Administración central o territorial correspondiente, siguiendo un principio de descentralización funcional. Estas funciones comprenden actividades de fomento, prestación o gestión de servicios públicos.

La **ideología liberal** defiende la necesidad de limitar o reducir la presencia del Estado en la economía, aunque la realidad es que el **Gasto Público** representa una parte muy importante del producto interno bruto de las economías modernas. El **Sector Público** ha ido ganando creciente importancia, sobre todo a partir de la Gran Depresión de 1929-1932 y de la Segunda Guerra Mundial, facilitado por la aplicación de la *política económica keynesiana* destinada a lograr la recuperación económica de posguerra mediante una decidida intervención del **Estado** en la economía (ver **Recuadro 5.2**).

Recuadro 5.2

La crítica de Keynes a la economía clásica y neoclásica

John Maynard Keynes (1883-1946) es, sin duda, el economista más influyente del siglo XX. Su obra principal “*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*” (1936), vino a legitimar la intervención del Estado en la economía así como la aplicación de políticas económicas de carácter expansivo para sustentar el crecimiento económico y el empleo. Durante la crisis económica de los años treinta del siglo XX, Keynes hizo una crítica demoledora a la interpretación de la teoría económica predominante en su época. Hay que recordar que el tipo de políticas públicas que Keynes propugnaba habían sido ya puestas en práctica en la década de 1930 y eran incluso respaldadas por algunos economistas ortodoxos, que reconocían la inadecuación de la teoría económica predominante. Las políticas del “*New Deal*” en EEUU desde 1933, impulsadas por el presidente Franklin D. Roosevelt, son políticas de carácter expansivo, que preceden al año de publicación de la citada obra de Keynes. Ante los cambios profundos que, a principios del siglo XX modificaron sustancialmente las características del sistema capitalista, Keynes señaló que la teoría ortodoxa predominante (esto es, la teoría *clásica* y la teoría *neoclásica*) daba respuestas anacrónicas a los problemas que enfrentaba (inflación, deflación y desocupación). El enfoque tradicional de la teoría ortodoxa adjudicaba la causa de los problemas a dos fuerzas que impedían la ocupación plena y el funcionamiento de los mecanismos auto-reguladores de los mercados: la intervención del Estado y la fuerte organización de los trabajadores (sindicatos). De este modo, el recetario ortodoxo defendía políticas contractivas encaminadas a reducir el gasto público y la liquidez monetaria, presionando para que se llevara a cabo una reducción generalizada de los salarios. Para Keynes, por el contrario, la renovada capacidad del Estado para intervenir resultaba necesaria.

Para Keynes, la fase del “*capitalismo individualista*” sobre la cual se construyó la teoría económica *neoclásica* se encontraba ya agotada en la segunda década del siglo XX. De ese modo, el esfuerzo de Keynes no fue otro que el de tratar de reflejar con fidelidad los cambios sociales y económicos de su tiempo, a fin de ofrecer una nueva manera de exponer la teoría económica, superando el anacronismo de la teoría ortodoxa predominante. Hoy nos encontramos en una situación que muestra paralelismos sorprendentes con aquella época de crisis que vivió Keynes.

En uno de sus discursos contenidos en su obra “*Ensayos de Persuasión*” (1925), Keynes señalaba que “la mitad de la sabiduría de los estadistas se basa en supuestos que fueron ciertos, o parcialmente ciertos en su momento, pero que ahora son cada vez menos ciertos a medida que pasan los días”. Así pues, la teoría ortodoxa predominante mantenía los rasgos de la sociedad del siglo XIX como base de sus reflexiones y premisas doctrinarias acerca del funcionamiento de una realidad que, a comienzos del siglo XX, ya había cambiado sustancialmente. El supuesto de que la economía logra encontrar su ruta de crecimiento sólo dejada al libre funcionamiento de los mercados, consiguiendo con ello la plena ocupación de la mano de obra del sistema era una premisa que, al igual que hoy día, encontramos en el pensamiento neoliberal hegemónico. Igualmente, ello suele acompañarse de argumentos sobre la necesidad del esfuerzo de austeridad y contención del gasto público y control de los salarios. Es evidente que el estancamiento actual de la economía mundial no puede comprenderse a partir de estos supuestos doctrinarios. Se necesita, al igual que señalaba Keynes en su época, una regeneración de los fundamentos básicos de la teoría económica predominante.

Fuente: Francisco Alburquerque (2015): *Apuntes sobre la Economía del Desarrollo y el Desarrollo Territorial*. www.delalburquerque.es

Como se aprecia en el **Cuadro 5.3**, el porcentaje del **Gasto Público** en el Producto Interior Bruto, en el año 2016, es superior al 50% en los países nórdicos, más del 56% en Francia, 44,3% en Alemania y 41,6% en Brasil, siendo en EEUU y Japón algo más reducido, aunque por encima del 35% en todo caso. En los países en desarrollo la importancia del Gasto Público es menor que en los países desarrollados.

Cuadro 5.3

Gasto Público en porcentaje del Producto Interno Bruto			
Países	2016	Países	2016
Dinamarca	53,6%	EEUU	35,2%
Noruega	51,1%	Japón	36,6%
Suecia	50,0%	China	31,3%
Francia	56,2%	México	26,0%
Alemania	44,3%	Brasil	41,6%
Italia	49,6%	Rusia	35,2%
Reino Unido	42,1%	Perú	22,2%
España	42,4%	Zambia	28,3%
Austria	51,1%	Argentina	39,5%
Canadá	40,8%	India	27,9%

Fuente: Expansión/ Datosmacro.com

Entre las razones explicativas del crecimiento del **Gasto Público** cabe señalar:

- La creciente *industrialización* y *urbanización* de las economías, con el importante desarrollo de las infraestructuras de carreteras, puertos, ferrocarriles, aeropuertos, obras de saneamiento, telecomunicaciones, y distribución de agua y energía, entre otras grandes obras que el sector privado no estaba en condiciones de acometer.
- Las *crisis económicas* y los recurrentes períodos de *guerra* y *conflictos*, que obligaron siempre a una orientación prioritaria de la economía hacia los gastos militares, bajo un estricto control estatal, junto al despliegue de instrumentos de planificación económica y programación empresarial de carácter estratégico.
- Los avances de la *legislación social* y la intervención pública para asegurar los servicios sociales básicos, esto es, salud, educación, vivienda y seguridad social, entre otros.
- El despliegue de la *política económica* territorial y sectorial en los diversos campos: política laboral, política monetaria, política fiscal, política presupuestaria y política cambiaria, entre otros, a fin de introducir mecanismos de regulación económica, social y, más recientemente, medioambiental.

a) *El multiplicador de la inversión*

La importancia de la **inversión pública** merece especial atención y nos remite de nuevo a una aportación trascendental llevada a cabo por Keynes. Se trata del **multiplicador de la inversión**.

Keynes señaló que la **propensión al consumo** (ver **Recuadro 5.4**) está determinada por las características psicológicas, sociales y culturales de una sociedad y, por consiguiente, es relativamente estable, aunque no totalmente *rígida* ya que sobre ella pueden tener influencia cambios en la política fiscal y presupuestaria del gobierno (imposición y gastos públicos), cambios en la política monetaria (tipos de interés), y otros cambios en los valores del capital, como los que tienen lugar durante un auge o bancarota de la bolsa (Dillard, 1964). Así pues, para Keynes, siendo la *propensión al consumo* relativamente estable, la inversión se convierte en la variable *estratégica* de la economía, y el empleo sólo puede aumentar si se incrementa la *inversión productiva*.

Recuadro 5.4: La propensión al consumo

La **propensión al consumo (PC)** se refiere al consumo que tiene lugar ante un determinado nivel de renta. Se representa mediante el cociente C / Y siendo C el consumo e Y la renta. Si, por ejemplo, la renta nacional es 1.000 millones de unidades monetarias y el consumo 850, la propensión *media* al consumo es el resultado de dividir 850 entre 1.000, es decir $85/100$, lo que significa que el 85% de la renta se destina al consumo. Por su parte, la **propensión marginal al consumo (PMC)** es la relación entre una pequeña variación (o variación marginal) del consumo (ΔC) como consecuencia de una pequeña variación (o variación marginal) de la renta (ΔY). Así pues, $PMC = \Delta C / \Delta Y$.

Si la *propensión al consumo* está dada, existirá una relación entre todo aumento de la renta (ΔY) y el aumento de la inversión (ΔI). Esta relación se denomina el **multiplicador de la inversión (k)**, es decir, $k = (\Delta Y) / (\Delta I)$.

Dado que el incremento de la renta se distribuye entre el consumo y la inversión, $(\Delta Y) = (\Delta C) + (\Delta I)$, si dividimos todos los elementos de esta igualdad por (ΔY) se obtiene: $1 = PMC + 1 / k$,

o dicho de otra forma: $PMC = 1 - 1/k$, de donde deducimos que $1/k = 1 - PMC$, o lo que es lo mismo, $1/k = PMA$, siendo **PMA** la propensión marginal al ahorro, ya que $1 - PMC = PMA$.

Por consiguiente, el **multiplicador de la inversión (k)** es igual a la inversa de la *propensión marginal al ahorro*: $k = 1 / PMA$

En la tabla que se incluye en el **Recuadro 5.5** se expone un ejemplo del aumento de la inversión pública y su efecto sobre la renta, el consumo y el ahorro.

Recuadro 5.5: El multiplicador de la inversión

El proceso en virtud del cual una nueva inversión da lugar a un aumento multiplicado de la renta a causa del aumento del consumo, puede mostrarse a través de un ejemplo aritmético. Supongamos que la propensión marginal al consumo es $4/5$, con lo cual el multiplicador es 5, ya que es la inversa de la propensión marginal al ahorro, es decir la inversa de $1/5$. De este modo, una inversión inicial de un millón de unidades monetarias acabará provocando un aumento *total* de la renta de 5 millones de unidades monetarias. Veamos cómo.

La inversión inicial de un millón de unidades monetarias aumenta la renta de los perceptores en esa cantidad, y siendo la propensión marginal al consumo $4/5$, se gastará en consumo un 80% de este incremento inicial de renta, es decir, 800.000 unidades monetarias. Pero las 800.000 unidades monetarias que se destinan a este consumo incrementarán, a su vez, las rentas de las empresas que abastecen a este consumo en esta segunda rotación. De la adición de las 800.000 unidades monetarias a la renta, nuevamente se destina el 80% al consumo, en este caso, 640.000 unidades monetarias. Y de este nuevo aumento de la renta otro 80% irá para el consumo, aumentando la renta 512.000 unidades monetarias. Este proceso, mediante el cual el consumo aumenta hasta el 80% de cada adición, continúa a través de etapas sucesivas, hasta un límite definido en el cual el aumento total de la renta de la sociedad es igual a cinco veces la inversión pública inicial. Las diversas etapas de la expansión o rotaciones de la renta no hay que concebirlas como periodos de tiempo, sino como un aumento acumulativo que tiene lugar de forma simultánea.

Efecto del aumento de la inversión sobre la renta, el consumo y el ahorro

(En millones de unidades monetarias)

	Aumento inicial de la inversión (ΔI)	Aumento inducido en la renta (ΔY)	Consumo adicional consecuencia del aumento de renta	Ahorro proporcionado por el aumento de la renta
	1.000.000	1.000.000	800.000	200.000
		800.000	640.000	160.000
		640.000	512.000	128.000
		512.000	409.600	102.400
		409.600	327.680	81.920
		327.680	262.144	65.536
		262.144	209.715	52.429
		209.715	167.772	41.943
		167.772	134.218	33.554
		134.218	107.375	26.843
		107.375		
		etc.	etc.	etc.
TOTALES	1.000.000 Inversión	5.000.000 Renta	4.000.000 Consumo	1.000.000 Ahorro

Fuente: Dudley Dillard (1964): *La Teoría Económica de John Maynard Keynes*. Ed. Aguilar. Madrid.

b) *Funciones del Sector Público*

Para el desarrollo de sus funciones, el Sector Público posee diferentes organizaciones, entre las que destacan:

- La **Administración Central (o Federal) del Estado**, compuesta por el Gobierno, los Ministerios, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social.
- Las **Administraciones territoriales**. Se trata de las administraciones regionales y las corporaciones locales o municipales, las cuales asumen competencias con la finalidad de incrementar la eficacia de las políticas públicas, para lo cual, las Administraciones territoriales deben disponer de suficientes recursos humanos, materiales y financieros a fin de poder desempeñar adecuadamente sus funciones. Las *Administraciones territoriales* tienen una mayor cercanía a los problemas de la ciudadanía y pueden expresar de mejor forma dichos problemas concretos.
- El **Sector público empresarial**. Se refiere a las actividades desplegadas por el Sector Público como unidad productora de bienes y servicios, mediante **empresas públicas** financieras y no financieras.

En los procesos de desarrollo la **intervención del Sector Público** hubo de ampliarse a la conducción de los procesos de industrialización para el desarrollo nacional, más allá de la aplicación de la **política económica**, o como parte sustantiva de la misma, entrando directamente a asumir la gestión de actividades productivas de carácter estratégico, como los sectores energético, telecomunicaciones, banca de desarrollo, abastecimiento de agua potable, y medios de transporte, entre otros.

En la década de 1980, con el avance de las posiciones neoliberales, se procedió al desmantelamiento de muchas de estas actividades que estaban en manos de empresas públicas, lo que supuso la entrega de grandes negocios estatales a grupos monopólicos de interés privado. Con ello, las posibilidades de obtención de ingresos públicos se vieron claramente limitadas, al tiempo que empeoró la oferta de bienes y servicios sociales básicos para la comunidad, en especial, para los grupos sociales de menores ingresos.

El **Gasto Público** se puede clasificar según diferentes finalidades:

- Realización de *gastos corrientes*, como el pago de nóminas a los/as funcionarios/as, el mantenimiento de los servicios públicos (sanidad, justicia, educación, investigación y desarrollo, entre otros), y la adquisición de bienes y servicios de consumo de las Administraciones Públicas.
- Adquisición de *bienes de capital* con objeto de mantener o mejorar la dotación de infraestructuras necesarias para impulsar la capacidad productiva y el desarrollo económico y social del país, región o municipio.
- Entrega de *transferencias* a empresas y hogares, como las *subvenciones* a empresas para la contratación de jóvenes o personas discapacitadas en puestos de trabajo, los *subsidios* de desempleo o el pago de las pensiones de jubilación, y los pagos vinculados al *servicio de la deuda*, tanto interna como externa, esto es, el pago de los intereses y la amortización de capital.

Como vemos, el **Gasto Público** incluye gastos de consumo público, inversiones de capital, los gastos corrientes para asegurar el funcionamiento de las Administraciones Públicas (en sus distintos departamentos sectoriales y en las administraciones territoriales), así como los gastos de transferencia. Se habla de **déficit público** cuando el gasto público es mayor que los ingresos públicos recaudados. En este caso el Estado debe acudir a la **deuda pública** para financiar dicho déficit.

El **Cuadro 5.6** muestra, para el año 2016, la participación relativa de los gastos de educación, gastos de salud y gastos de defensa en porcentaje del Gasto Público Total en diferentes países. Como se aprecia, en Alemania, Reino Unido y Japón la participación del Gasto Público en Educación y Salud suman conjuntamente un porcentaje aproximado del 30% del Gasto Público Total.

Cuadro 5.6

Distribución porcentual del Gasto Público en porcentaje del Gasto Público Total, diversos países, año 2016			
PAÍSES	Gasto Público en Educación	Gasto Público en Salud	Gasto en Defensa
Alemania	11,2%	19,6%	4,1%
Francia	9,7%	15,7%	4,3%
Reino Unido	12,9%	16,5%	5,0%
Japón	9,6%	20,3%	5,3%
China	12,6%	10,4%	16,1%
Argentina	15,1%	6,9%	5,2%
Brasil	15,6%	6,8%	3,7%
México	19,0%	11,6%	3,7%
España	9,5%	14,5%	5,7%

Fuente: Expansión/ Datosmacro.com

Por otra parte, según datos de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) para un total de 19 países de dicha región, la evolución del Gasto Público Social en el periodo 2000 a 2015, muestra un crecimiento del Gasto Público Social en porcentaje del PIB del 11% al 14,5% en ese periodo, así como en porcentaje del Gasto Público Total, del 46% al 53% entre esos años. (**Cuadro 5.7**).

Cuadro 5.7

Gasto Social del Sector Público en América Latina Periodo 2000-2015		
AÑO	Gasto Público Social en % del PIB	Gasto Público Social en % del Gasto Público Total
2000	11%	46%
2010	13,8%	51%
2015	14,5%	53%

Fuente: División de Desarrollo Social. CEPAL, Naciones Unidas

Finalmente, las **funciones** fundamentales del Sector Público son las siguientes:

(i) **Promover el desarrollo económico, social y ambiental.** Para ello, el Gasto Público debe alentar de forma decidida la educación y la formación de los recursos humanos, así como promover el empleo digno y la investigación y desarrollo para la incorporación de innovaciones tecnológicas, ambientales, organizativas, laborales, sociales e institucionales, introduciendo prácticas de participación efectiva de la población para el diseño e implementación de las acciones que se decidan de forma democrática y colectiva.

(ii) **Asegurar la atención de las necesidades básicas de la población** mediante la dotación de los servicios públicos e infraestructuras fundamentales (energías renovables, agua potable, vivienda, climatización, urbanismo, gestión sostenible de los residuos, guarderías, centros de mayores, seguridad ciudadana, administración de justicia, etc.).

(iii) **Impulsar la gestión pública (o cooperativa) de los sectores estratégicos** de la economía y la sociedad: recuperación de la Banca Pública de Desarrollo, *remunicipalización* de la distribución de electricidad y agua potable, fomento de las energías renovables, etc.

(iv) **Fomentar la eficiencia económica y medioambiental**, para lo cual hay que corregir los fallos del mercado, luchar contra las *externalidades negativas* (costes sociales, contaminación y cambio climático) provocadas por los procesos productivos y de consumo predominantes, difundir las *externalidades positivas* como las generadas por la investigación y desarrollo para la incorporación de innovaciones (I+D+i) (**Recuadro 5.8**), y aumentar la provisión de *bienes públicos*, entre otros temas sustantivos (**Recuadro 5.9**).

(v) **Mejorar la distribución de la renta**, tratando de ayudar a los grupos sociales de menores ingresos, utilizando para ello una *política fiscal* progresiva y un gasto público que incentive la integración social y ciudadana.

(vi) **Propiciar la estabilidad económica y ambiental.** Se trata de enfrentar las fluctuaciones cíclicas de la economía, así como el elevado nivel de desempleo, buscando alternativas de ocupación digna en actividades orientadas a la restauración de los equilibrios fundamentales de los ecosistemas y el cuidado de la biosfera.

Recuadro 5.8: Externalidades positivas y negativas

Las **externalidades** son efectos indirectos o secundarios de las actividades de producción o consumo, es decir, efectos que recaen sobre agentes distintos a aquellos que llevan a cabo la actividad sin que ello se exprese a través del sistema de precios. Existen *externalidades* cuando los costes o los beneficios privados no son iguales a los costes o los beneficios sociales. Podemos diferenciar las *economías externas* (o externalidades positivas) cuando dichos efectos benefician a dichos agentes y las *deseconomías externas* (o externalidades negativas) cuando les causan efectos no deseados.

* Hay **externalidades negativas**, por ejemplo, cuando una empresa realiza actividades contaminantes sin asumir los costes sociales o ambientales que ello ocasiona, traspasando a otras personas -o al conjunto de la sociedad- dichos costes.

* De otro lado, hay **externalidades positivas** cuando otros agentes (personas o empresas) se benefician de actuaciones llevadas a cabo por las administraciones públicas o por actividades de determinados agentes económicos sin que éstos reciban todos los beneficios de su actividad. Es el caso, por ejemplo, de la actividad desplegada por los apicultores, la cual permite beneficios para la polinización de las cosechas beneficiando con ello a los agricultores locales y la sociedad en general, sin que se retribuya por ello a los apicultores.

Fuente: www.elblogsalmon.com

Recuadro 5.9: Bienes públicos

Los **bienes públicos** son aquellos cuyo consumo es indivisible y pueden ser utilizados por todos los miembros de una comunidad sin exclusión, tales como el alumbrado de las calles, la utilización de los parques públicos, la defensa nacional o las políticas de medio ambiente, entre otros.

Los *bienes públicos* constituyen uno de los *fallos de mercado* por los que se justifica la actuación del Estado, ya que al tratarse de bienes cuya producción no es rentable para la iniciativa privada, la experiencia muestra, que de no mediar la intervención estatal, se produciría una cantidad de *bienes públicos* mucho menor a la requerida para satisfacer las necesidades de toda la población. Por tanto, son los Estados, en la mayoría de los casos, los que proveen a la población de *bienes públicos*.

Los *bienes públicos* poseen tres propiedades que les diferencian de los bienes privados: (i) se consumen conjuntamente, dando utilidad a más de un consumidor a la vez; (ii) no se puede excluir a un individuo o a un colectivo de su consumo; y (iii) el consumo por parte de un nuevo individuo no limita el consumo del resto de consumidores.

Fuente: www.economipedia.com

5.2 La intervención del Sector Público en la actividad económica

Dado que las actuaciones dispersas y fragmentadas por parte de los agentes privados en la búsqueda de ganancias particulares no puede considerarse nunca un criterio coherente y razonable de organización de la sociedad, el **Sector Público** debe asumir una responsabilidad colectiva para procurar una *regulación* consciente del funcionamiento de los mercados a fin de que dicho funcionamiento no atente contra los objetivos de justicia social y medioambiental.

En ocasiones, el **Sector Público** debe intervenir de forma directa para ser protagonista activo de unidades productoras en el caso de que los intereses privados no asuman esas actividades o lo hagan con criterios exclusivamente mercantiles, como es el caso de las *entidades financieras privadas*, más empeñadas en lograr grandes beneficios empresariales que en prestar sus servicios para el desarrollo productivo de la colectividad. Igualmente, otros *sectores estratégicos* como el suministro de agua y energía, la investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), la sanidad, la educación y la formación profesional, la vivienda y el urbanismo, entre otros bienes y servicios básicos, son actividades en las que el **Sector Público** debe plantearse su intervención si la prestación de los mismos se ve condenada –como se aprecia de forma alarmante– a un horizonte de *mercantilización* creciente.

Asimismo, las inversiones en equipo capital por parte del **Sector Público** le permiten disponer de gran parte de la *reserva de capital fijo* del país (instalaciones médicas, laboratorios de investigación, infraestructuras de telecomunicaciones, etc.), al tiempo que el **Sector Público** desempeña también un papel importante en la generación de empleo, lo que constituye una variable fundamental en la composición del ingreso total en numerosos pueblos y ciudades medias, ya que permite impulsar dinamismo en las *economías locales*.

La *política de compras públicas* es también otro elemento importante de dinamización de las economías locales, al poderse establecer mecanismos de estímulo de la producción en los territorios. Por razones algo distintas, en este caso para evitar los excesivos costes ambientales que implica el transporte de mercancías a larga distancia, la proximidad entre los procesos de producción y consumo alimentario (las denominadas políticas “*kilómetro cero*”), son también políticas apropiadas para impulsar un dinamismo económico *local sostenible*. Ver **Recuadro 5.10**.

En todo caso, es muy importante resaltar las funciones del **Sector Público** en la dotación de infraestructuras y servicios públicos de *apoyo a la producción empresarial* (construcción de caminos, puentes, carreteras, puertos, aeropuertos, infraestructura de telecomunicaciones, escuelas de Formación Profesional, etc.), sin las cuales las empresas privadas no podrían desarrollar sus actividades. En ocasiones suele exagerarse al señalar que el empleo y la productividad son logros del sector empresarial (“*son los empresarios los que crean empleo*” se dice con frecuencia). Sin embargo, lo cierto es que el logro de la mayor productividad o la generación de empleo son resultado de una tarea colectiva en la que participa el conjunto de la colectividad, siendo financiada por la misma, aunque a la hora de la distribución del ingreso no suele remunerarse adecuadamente ese esfuerzo colectivo. El **Sector Público** hace posible, por tanto, la *eficiencia* del aparato productivo del país en su conjunto, de forma que las visiones que contraponen las funciones y objetivos del Sector Público y los intereses del sector privado, constituyen visiones escasamente inteligentes.

Aunque la finalidad de las *empresas públicas o cooperativas* no es la persecución del máximo beneficio, sino la producción de bienes y servicios fundamentales para la economía y la sociedad, ello no quiere decir que dichas empresas tengan una mala gestión o que deban funcionar con pérdidas. Constituye otra afirmación ideológica el señalar que todo aquello que no está gestionado por el sector privado empresarial está condenado a un mal funcionamiento, o a la corrupción. La formación de personal capacitado al frente de la gestión de las empresas o entidades públicas y cooperativas no tiene por qué

estar orientada únicamente por el logro de beneficios mercantiles, siendo el objetivo de la gestión y dirección pública la prestación de servicios de forma solidaria, con sentido ético y colectivo.

Recuadro 5.10

La promoción del consumo de proximidad o “kilómetro cero”

El concepto “**kilómetro cero**” es una iniciativa para promover el **consumo de proximidad** tanto para la mejora del medio ambiente como para apoyar a las actividades productivas locales. De esta forma, se activa la economía local, reforzando los cultivos tradicionales y, al mismo tiempo, se mantiene el empleo de la zona, beneficiando a los habitantes de la región. Es también una forma de compromiso con el medio ambiente al reducir la distancia de la cual vienen los productos, limitando el proceso de manipulación, y reduciendo la necesidad de envases y embalajes para el traslado de los productos durante el viaje.

También se alienta, de este modo, el consumo de los *productos de temporada*, lo que supone un ahorro en los costes de producción además de una mejora considerable de la *calidad* de los alimentos que al crecer siguiendo el ciclo natural, permite alimentos más sanos y sabrosos, con nutrientes mucho más saludables. Supone, en suma, una forma de comprometer a la ciudadanía para que se preocupe por lo que se consume y esté más concienciada en el momento de realizar sus compras, conociendo la forma de cultivo o elaboración, así como la distancia que recorren los productos hasta llegar a los puntos de venta, así como su *trazabilidad*, esto es, la identificación precisa de las sucesivas transformaciones que sufre dicho producto.

De este modo, mejora además la relación de cercanía entre el cliente y el productor, dando la opción a este último de conocer las necesidades de los consumidores, a fin de diversificar la oferta de productos y reducir el proceso de transporte, esto es, acortando la cadena entre productor y consumidor, lo cual se refleja en el precio de los productos, y ayuda a las pequeñas y medianas empresas locales, que obtienen así mayores beneficios conservando sus negocios, ofreciendo alternativas de funcionamiento a la economía local.

Hay diferentes **tipos de proximidad**, siendo uno de ellos la cercanía **geográfica**, que prioriza las compras en la región; mientras otro tipo se refiere a la proximidad **comercial** que pretende reducir el número de intermediarios entre la producción y el consumo. Por último, está la proximidad **cultural**, que es la que establece un vínculo emocional y cultural con el territorio, lo cual es parte relevante de las *iniciativas de desarrollo local*.

La promoción del **comercio local** suele utilizar plataformas de *internet* donde se pueden encontrar los productos de cada zona, dando así a los consumidores una herramienta para localizar de forma sencilla y dinámica aquello que buscan en su localidad y, por otro lado, se ayuda a los productores y comerciantes locales a dar voz a sus negocios mediante el *mundo web* y las *redes sociales*, estableciendo una toma de contacto con el negocio de forma fácil y cercana.

Fuente: www.ubicat.es

5.3 El financiamiento del Sector Público

A diferencia del sector privado, el **Sector Público** no puede cubrir totalmente sus costes de producción mediante los ingresos obtenidos por la venta de sus bienes y servicios. Gran parte de las actividades del Sector Público son bienes y servicios sociales (como educación y sanidad, por ejemplo) en los que suele existir bastante consenso político que deben ser suministrados al conjunto de la población con independencia de la capacidad adquisitiva o nivel de ingresos de las personas. En otros casos, el **Sector Público** al emprender la realización de grandes obras de infraestructura (como la construcción de autopistas, puertos y ferrocarriles, entre otras), trata de llevar adelante actuaciones para *beneficio colectivo*.

En ocasiones el **Sector Público** puede cobrar “*tasas*” por la prestación de determinados servicios concretos (como la tasa por la recogida de basuras, por ejemplo). No se trata en estos casos de obtener beneficios con ello, sino establecer criterios de pago por parte de la población que utiliza dichos servicios, ya que no siempre es posible deslindar perfectamente a los usuarios concretos de los servicios en cuestión.

La situación financiera del **Sector Público** permite resaltar, en suma, algunos hechos:

- Las **empresas públicas** pueden llegar a autofinanciarse (o incluso obtener ganancias), aunque otras pueden ser deficitarias².
- Existen algunas **propiedades patrimoniales** del Sector Público que pueden reportar ingresos por el uso temporal de las mismas por parte del sector privado.
- La mayoría de los **servicios públicos** precisan de algún medio de financiación ya que su oferta está guiada por criterios de justicia social o redistribución de rentas.
- Igual sucede con los **gastos de transferencia** que realiza el Sector Público, como son los gastos sociales, subsidios de desempleo, ayudas familiares, u otros, y las **subvenciones económicas** para favorecer a determinados agentes económicos.

En los **gastos de transferencia** las cantidades entregadas a los particulares o a las empresas tienen lugar *sin reciprocidad*, esto es, sin que ello exija realizar una actividad por la entrega de dichas transferencias, cuya finalidad responde a criterios de justicia social o fomento de actividades que se considera necesario apoyar desde un criterio de beneficio colectivo o social. La diferencia entre los conceptos de **renta** y **transferencia** es, por tanto clara: las **rentas** son cantidades entregadas por la utilización de los factores productivos (los sueldos y salarios, las rentas de la tierra, el interés del capital), mientras que las **transferencias** son una entrega unilateral sin necesidad de contraprestación.

El Estado posee un poder coercitivo para hacer frente a las necesidades que debe atender, lo cual constituye parte del pacto político fundamental en la organización de nuestras sociedades, que establecen de este modo, los valores y criterios colectivos para su funcionamiento. El ejercicio de ese poder coercitivo permite el establecimiento de varias fuentes de financiación del Sector Público, en esencia, la facultad de establecer **tributos** (impuestos, tasas y contribuciones especiales), el recurso al **crédito público**, y la **emisión de moneda**.

Dentro de los **ingresos públicos** destacan los **tributos**, que son los gravámenes que los/as contribuyentes están obligados por ley a pagar. A su vez, los tributos se clasifican en *tasas*, *contribuciones especiales* e *impuestos*. Las **tasas** se pagan como consecuencia de la realización de una actuación pública que beneficia individualmente a la persona que debe pagar por ella, como la tasa para la recogida de basuras, o para la expedición del Documento Nacional de Identidad. Las **contribuciones especiales** son gravámenes que hay que pagar cuando una actuación pública dirigida a satisfacer una necesidad colectiva produce un beneficio especial a determinadas personas, como el aumento de valor de una finca como consecuencia de la realización de una obra pública próxima. Finalmente, los **impuestos** son los tributos más importantes, pues es a través de ellos como se obtiene la mayoría de los ingresos públicos. Son cantidades que se exigen obligatoriamente por ley y que se fundamentan en hechos que demuestran la *capacidad económica* de los/as contribuyentes, ya sean personas físicas o jurídicas.

Esta capacidad económica o **capacidad de pago** de cada contribuyente se manifiesta de distintas formas, bien a través de la riqueza que posee (**patrimonio**), bien a través de los ingresos que obtiene (**renta**) o bien a través de los **consumos** que realiza. Por ello, los distintos impuestos recaen sobre alguna de esas tres manifestaciones de la capacidad de pago de las personas.

² El hecho de que se trate de entidades sin fines de lucro no quiere decir que deban ser entidades con finalidad de pérdidas. Es más, la responsabilidad por la gestión de *fondos públicos* constituye un aspecto fundamental en la gestión de entidades públicas.

Los impuestos pueden clasificarse en **impuestos directos** e **impuestos indirectos**. Los **impuestos directos** se aplican sobre una manifestación directa o inmediata de la capacidad económica del contribuyente. Los principales impuestos directos son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por su parte, los **impuestos indirectos** se aplican sobre una manifestación indirecta de la capacidad económica, ya sea por la realización de un acto de consumo o por actos de transmisión de activos. De este modo, los impuestos indirectos gravan el momento del gasto o consumo de bienes y servicios. Por ello se llaman también *impuestos sobre el consumo* o *impuestos sobre el gasto*. Los principales impuestos indirectos son el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, los Impuestos Especiales (que gravan el consumo de carburantes, alcohol y tabaco, entre otros), y los impuestos sobre el Juego, Loterías y Apuestas.

Otra clasificación importante es la que se establece entre los **impuestos estatales, regionales y municipales**. Las *regiones* pueden tener capacidad para establecer tributos en materias no contempladas por el Estado Central (o Federal) o las Administraciones Municipales. Entre estos impuestos suelen encontrarse los que recaen sobre las actividades contaminantes. Asimismo, entre los **impuestos municipales** se encuentran el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto de circulación de automóviles, y el impuesto sobre el incremento de valor (*plusvalía*) de los terrenos urbanos.

Se dice que un impuesto es **progresivo** cuando la tasa de aplicación del mismo es mayor a medida que crece la renta del contribuyente, mientras que un impuesto es **regresivo** cuando el establecimiento del mismo tiene lugar con independencia de la capacidad adquisitiva que tienen los/as contribuyentes. Los impuestos sobre el gasto (o impuestos sobre el consumo) tienen este carácter de regresividad.

En definitiva, los *impuestos directos* gravan la riqueza en sí misma, mientras que los *indirectos* gravan la utilización de esa riqueza. En las economías de menor grado de desarrollo suelen predominar los impuestos de carácter indirecto, dada la mayor dificultad política para establecer sistemas fiscales de carácter progresivo. El grado de *regresividad* de un sistema fiscal tiene incidencia en los planos económico y social ya que afecta a los mercados de consumo final, lo que puede incidir negativamente en los grupos de población de menor ingreso o de ingresos medios. En ocasiones, los impuestos recaen sobre el comercio externo, gravando las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

La suma de los ingresos públicos *corrientes* permite atender a los gastos *corrientes* del Sector Público, es decir, los pagos a los/as funcionarios/as, la adquisición de insumos necesarios para las actividades públicas, o la realización de los gastos de transferencias *corrientes* del Sector Público. La diferencia entre los ingresos y gastos corrientes del Sector Público constituye el “*ahorro fiscal*”, el cual puede destinarse a gastos de inversión pública aunque, por lo general, suele ser insuficiente para dicha finalidad, por lo cual el Sector Público debe acudir a otras formas de financiamiento, como son el recurso al **crédito público** o la **emisión de moneda**.

El recurso al **crédito público** consiste en la emisión de títulos de deuda pública de corto, medio o largo plazo, la cual puede ser adquirida por inversores -nacionales o extranjeros-, comprometiéndose el Estado emisor de dichos títulos a la devolución del capital y el pago de los intereses correspondientes.

Finalmente, la tercera fuente de financiamiento se refiere a la **emisión de nuevos medios de pago** por parte del Banco Central de la economía. Se trata de una forma heterodoxa, utilizada en ocasiones, pero que está contestada ya que, según se señala desde la teoría ortodoxa, la nueva inyección de medios de pago que conlleva suele tener reflejo en subidas de precios, al disputar el mayor volumen de medios de pago que se crea, la adquisición de bienes y servicios y la contratación de factores existentes en el sistema económico. No obstante, según el razonamiento keynesiano, si existen factores productivos infrautilizados o en desempleo, dicha inyección de nuevos medios de pago puede impulsar dinamismo económico sin generar necesariamente un proceso inflacionario.

5.4 La Política Económica

La **Política Económica** constituye el conjunto de herramientas y decisiones mediante las cuales tiene lugar la *intervención del Estado* en la economía con el fin de conseguir determinados *objetivos*, los cuales se refieren, fundamentalmente, al crecimiento económico, el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo. De esta forma, los gobiernos tratan de favorecer la evolución de la economía dotándose para ello de determinados indicadores de seguimiento, como son el producto interior bruto, la renta por habitante, el índice de precios al consumo (IPC), o las tasas de empleo y desempleo, entre otros. En coherencia con lo que se expone en este texto, la política económica debe incorporar en todas sus dimensiones la plena coherencia con las orientaciones de la *sostenibilidad medioambiental*.

Entre los *objetivos* de la *política económica* hay que distinguir los objetivos de *corto plazo* (o de carácter *coyuntural*) y los objetivos de *medio y largo plazo* (objetivos *estructurales*). Los objetivos de *corto plazo* se refieren –por ejemplo– a la estabilidad de precios (o control de la inflación), la mejora de las relaciones laborales, o la reducción de la pobreza; mientras que entre los objetivos de *medio y largo plazo* se incluyen la política educativa y de formación profesional, la política de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), la política industrial, la política de desarrollo rural, la mejora de la distribución de la renta, la política de fomento productivo y empresarial, y la política de desarrollo territorial, entre otras.

Para alcanzar estos objetivos, los Estados se valen de una serie de organismos o instituciones, entre los cuales se encuentran las instituciones del Sector Público (Administración Central del Estado, Administraciones territoriales (regionales, provinciales y municipales), así como otras entidades importantes, como el Banco Central, los bancos comerciales, las asociaciones de empresarios y sindicatos, así como el Congreso de los Diputados, los partidos políticos, las asociaciones de consumidores, las organizaciones ecologistas, y otras organizaciones de importancia económica, social, política y medioambiental. Se trata, en suma, de que todas estas instituciones y entidades actúen de forma coherente para lograr que las diferentes *políticas económicas* puedan alcanzar los objetivos consensuados.

Algunas de las principales *políticas económicas* que utilizan los Estados para lograr sus objetivos son:

- **Política monetaria y financiera**, que actúa sobre las variables financieras del sistema económico, con el fin de lograr la estabilidad de los precios.
- **Política fiscal y presupuestaria**. Se refiere a las medidas o instrumentos utilizados para la recaudación de los ingresos necesarios para atender a los gastos públicos, con el fin de influir en el nivel de la actividad económica y el empleo.
- **Política exterior**. Se trata de las intervenciones que realizan los gobiernos para regular las transacciones con el resto del mundo, entre las cuales cabe citar la reducción del déficit exterior, el mantenimiento de un nivel de reservas de oro y divisas que asegure la solvencia exterior, y la fijación del tipo de cambio de la moneda nacional.
- **Política de rentas**. Su fin es lograr la reducción paulatina de las desigualdades sociales existentes en la distribución de la renta, para lo cual es importante la provisión de *bienes públicos* y *bienes comunes*³.
- **Políticas de empleo**. Trata de impulsar la creación de puestos de trabajo, a fin de lograr la mejora del nivel de vida de la población. Incluye las *políticas activas de empleo*, esto es, aquellas que no se limitan exclusivamente a buscar el crecimiento económico como medio de aumentar el empleo, sino que tratan de buscar nuevos “*yacimientos de empleo*” (ver **Recuadro 5.11**).

³ La referencia a los *bienes comunes* se aborda en el siguiente apartado de este capítulo.

Asimismo, también se puede realizar una clasificación de las políticas económicas desde el punto de vista sectorial, en cuyo caso podemos hablar de la política **agraria**, la política **industrial**, la política de **desarrollo rural**, la política **energética**, la política de **transportes**, la política **comercial**, la política de **turismo**, la política de **desarrollo territorial**, o la política de **vivienda**, entre otras.

Recuadro 5.11: Nuevos yacimientos de empleo

La Comisión Europea definió en 1993 los *Nuevos Yacimientos de Empleo* (NYE) como una de las estrategias para enfrentar el desempleo estructural, tratando de hacer emerger unas ocupaciones previamente inexistentes o incipientes para atender nuevas necesidades o demandas de la sociedad y responder con *iniciativas locales de desarrollo* adaptadas a las peculiaridades de cada lugar, capaces de estimular la creación de empleo estable y de calidad. Con posterioridad se concretaron las distintas actividades que constituyen los Nuevos Yacimientos de Empleo, agrupándolos en cuatro grandes grupos: (i) los servicios a domicilio; (ii) el cuidado de los niños y personas mayores; (iii) las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y (iv) la ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción social y laboral.

Entre los *Nuevos Yacimientos de Empleo* cabe citar los servicios de mejora de la calidad de vida, los servicios culturales, deportivos y de ocio, y los servicios de medio ambiente.

-Los servicios de mejora del marco de vida incluyen, entre otros, la mejora de la vivienda, la seguridad ciudadana, los transportes colectivos locales, la revalorización de los espacios públicos urbanos, y los comercios de proximidad.

-Los servicios culturales, deportivos y de ocio se refieren a actividades ligadas al turismo, el sector audiovisual, la valorización del patrimonio cultural y el desarrollo cultural local, entre otros.

-Los servicios de medio ambiente incluyen actividades como la gestión de los residuos, la gestión del ciclo del agua, la protección y mantenimiento de los espacios naturales, la utilización de energías renovables, la eficiencia en el uso de la energía y el agua potable, y el control de la contaminación, entre otros.

Se trata de una lista no exhaustiva que en su aplicación en los diferentes ámbitos territoriales debe adaptarse a las peculiaridades de cada lugar, es decir, a las necesidades que realmente hay que satisfacer en cada territorio. Son, por tanto, ámbitos (“yacimientos”) en los que hay todavía espacio para la creación de actividades empresariales teniendo en cuenta que algunas de estas actividades se encuentran en un estadio incipiente mientras otras suelen estar atendidas por la economía informal.

Fuente: www.ventanillaempresarial.org

5.5 Los bienes comunes

Los **bienes comunes** (o bienes comunales) son recursos disponibles por una comunidad que proporcionan bienes o servicios para todos sus miembros, como pueden ser tierras, acuíferos, bosques, pastos para el ganado, espacios naturales protegidos, u otros. No son *bienes públicos* (ya sean estatales, regionales o locales) ni *bienes privados*, y deben ser objeto de cuidado y gestión de forma colectiva por los integrantes de una comunidad, ya que una explotación individualista de los mismos podría llevar a su deterioro o extinción.

Ya hemos señalado que los **bienes públicos** son aquellos que, con independencia de su titularidad (esto es, si son estatales o no), su utilización por parte de una persona no impide su uso simultáneo por otras (lo que suele llamarse *principio de no rivalidad*). Además, no es posible excluir de su uso a otras personas (*principio de no exclusión*). Ejemplos de *bienes públicos* son el servicio que prestan los faros para facilitar la navegación de los barcos, o las emisiones de radio que distribuyen información a la población. Pues bien, los *bienes comunes* son bienes *no excluyentes* de su utilización por parte de cualquiera de las personas integrantes de la comunidad, pero sí son *bienes rivales* ya que cada uso por una de esas personas disminuye el uso que otras pueden hacer de él.

Hoy día existen varios términos relacionados con los *bienes comunes*, tales como el interés por “*lo común*” o el “*pro-común*”, en los cuales destaca el interés y la acción desplegada para alcanzar una gestión colectiva de los bienes comunes, resaltando que el proceso de recuperación o de incorporación de determinadas áreas en el ámbito de los *bienes comunes* requiere una acción, trabajo y compromiso -con deberes y obligaciones- en la gestión colectiva de los mismos. Una cosa es, por tanto, el proceso de acción para alcanzar o instituir “*lo común*” y otra distinta son los propios *bienes comunes*. En este caso, el término “*comunidad*” alude a las personas que están implicadas en la defensa de los *bienes comunes* (Subirats y Rendueles, 2016).

Así pues, a la hora de referirse a los diferentes *actores* en cualquier proceso de *desarrollo* debe tenerse en cuenta que además de los actores públicos y de los actores privados, existe también otro tipo de actores que pertenecen al ámbito *comunitario* así como las iniciativas de carácter *cooperativo*, aunque estos dos tipos de actores pueden ser diferentes. Sociedades tradicionales como las comunidades campesinas o indígenas, poseen aún normas de funcionamiento (*instituciones*) de carácter *comunal* y no se sienten identificadas como parte del sector público ni como parte del sector privado. Son actores *comunitarios*. En sociedades capitalistas desarrolladas encontramos formas de propiedad comunal en el medio rural que son espacios que no fueron totalmente fagocitados por la expansión de la mercantilización que acompañó al desarrollo del capitalismo.

En la actualidad, el avance del proceso de *mercantilización* capitalista ha desbordado la esfera de la producción y el mercado de trabajo, para incursionar en la esfera del *consumo individual y colectivo*, tratando de convertir en *mercancías* (objeto de lucro individual) un conjunto de bienes (como la distribución de agua potable, o la utilización de pastos comunes para el ganado de una localidad, por ejemplo), que anteriormente eran gestionados por empresas públicas o eran *bienes comunales*. En este avance de la mercantilización de bienes comunales o bienes públicos se han venido utilizando los procesos de *privatización* impulsados por las políticas neoliberales, en especial, a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado. De este modo, puede señalarse que el interés por el “*procomún*” es parte de una resistencia colectiva a dicha *mercantilización* de aspectos sustantivos de la vida cotidiana, como son el acceso al agua potable, la vivienda, la energía eléctrica, la salud, la educación, o la seguridad de los ahorros depositados por los particulares en las entidades bancarias, a fin de que éstas no los utilicen para fines especulativos sin contar con el permiso de las personas que realizan dichos depósitos.

Frente a la *mercantilización* creciente de esferas de la vida cotidiana, el Estado no siempre dispone de herramientas suficientes para la defensa de los *bienes públicos* o de los *bienes comunales*. Sobre todo en circunstancias en las cuales los gobiernos mantienen alianzas o relaciones estrechas con las grandes empresas e intereses financieros predominantes, como son las vinculaciones que habitualmente existen entre los gobiernos y los intereses de las grandes empresas energéticas, de distribución de agua potable o entidades financieras, entre otras⁴. Como se señala, la lucha por el “*procomún*” trata de compensar los excesos y consecuencias de este tipo de funcionamiento que extiende la *mercantilización* de bienes de consumo básico (acceso al agua, vivienda, electricidad, educación, sanidad, banca pública, etc.), los cuales deben pasar a formar parte de una gestión colectiva, de forma combinada entre las entidades públicas territoriales, como *bienes comunales* o mediante *cooperativas locales*. Se trata de recuperar una *seguridad colectiva*, sin que ello se confunda completamente con un espacio público-estatal, que se encuentra contaminado con este tipo de alianzas y vinculaciones entre gobiernos y grandes intereses privados, desnaturalizando la responsabilidad pública de la defensa de los intereses colectivos de la ciudadanía (Subirats, 2016).

⁴ La práctica de las “*puertas giratorias*” desde la participación en tareas de gobierno a la nómina de las grandes empresas (o viceversa) es una práctica muy extendida, mostrando de ese modo las vinculaciones y la facilidad para las prácticas de corrupción existentes.

Como señalan Subirats y Rendueles (2016), es posible que, en el pasado, la construcción del Estado y el pago de impuestos para que éste pudiese realizar obras públicas haya ayudado a sugerir una actitud *pasiva* de la ciudadanía, frente a lo cual se daba, a lo más, la reclamación por incumplimiento, pero no una actitud proactiva de defensa de lo colectivo que se requiere en la lucha del “*procomún*”. Esta insistencia en la *acción* rechaza también la delegación a representantes de la comunidad y es más partidaria de *acciones directas* de democracia *participativa* o, al menos, una combinación pactada de las formas de representación institucional formal con la participación efectiva y activa de la comunidad. Se insiste en que la idea de “*lo común*” implica compromiso e involucramiento activo de la comunidad.

Ahora bien, el modelo de acción de “*lo común*” no debe pensarse como una alternativa al funcionamiento del conjunto de la sociedad, siendo más adecuado pensar en que se trata de un tipo de actividades y actores presentes en la complejidad del conjunto de la realidad social. En este sentido, no hay que entender *lo público* como algo distinto o ajeno a “*lo común*”. Ambas lógicas de funcionamiento institucional (así como el mundo de las cooperativas) forman parte de la realidad compleja.

Del mismo modo se pronuncia Luis E. Alonso, en el dossier de la *Revista Economistas sin Fronteras* sobre este tema, publicado en el año 2015, al señalar que en los últimos años ha surgido en el debate público internacional un interés notable por los **bienes comunes** como formas no convencionales de regulación y gestión de la propiedad de los recursos socioeconómicos (ver **Recuadro 5.12**). Este interés sobrepasa con mucho el ámbito estrictamente académico para entrar a formar parte de las reivindicaciones de los *movimientos sociales* actuales. De este modo, el discurso de **lo común** se ha introducido en el proceso de construcción de nuevas reivindicaciones que se conectan con transformaciones profundas del concepto de ciudadanía⁵.

Entre las referencias intelectuales que han legitimado el uso del concepto de *bienes comunes* hay que citar a la ganadora del Premio Nobel el año 2009, *Elinor Ostrom*, y su tesis sobre el gobierno de los *bienes comunes*, mostrando la posibilidad de su gestión, frente a la tesis tradicional de que los bienes que no son de propiedad privada suelen caer en el descuido y la ineficacia. Este tema ha abierto una línea de pensamiento sobre cómo gestionar recursos en ámbitos donde ni la definición de derechos de propiedad privativos y excluyentes ni la estatalización clásica parecen ser eficientes o equitativos.

El movimiento de los “*indignados*” ha rescatado el discurso de **lo común**, tratando de encontrar un espacio entre el avance de la privatización mercantil en el ciclo histórico neoliberal y un sector público burocratizado y distante, cada vez más dependiente de los grandes poderes financieros y gobernado por políticos y técnicos sumisos a los dictados de esos poderes mercantiles. Pero no sólo en los movimientos de protesta tiene un sitio importante la apelación al **procomún** y los **bienes comunes**.

Muchas prácticas sociales han recurrido a formas de supervivencia y gestión de sus recursos así como a la creación de espacios de intercambio, que se basan en una filosofía económica popular muy alejada de la privatización mercantil o de la formación de bienes públicos estatales: son los consumos colaborativos, los recursos informáticos y los contenidos de uso no privativo, las formas de intercambio no monetario local y vecinal, los usos comunitarios y no mercantiles del territorio y la naturaleza, los bancos de tiempo, la utilización de monedas virtuales o populares, las fórmulas avanzadas de *crowdfunding* y micromecenazgo, las nuevas cooperativas de producción y el consumo de alimentos y bienes de proximidad, entre otros.

⁵ Luis Enrique Alonso, *Revista Economistas sin Fronteras*, 2015 www.eldiario.es

De esta forma, han ido surgiendo un buen número de experiencias que, protagonizadas por comunidades ciudadanas activas, tratan de diseñar vínculos que no están explicados por los precios o por las normas derivadas de la burocracia estatal, sino por valores y opciones colectivas de las propias comunidades que tratan así de resolver sus problemas y organizar sus recursos. En palabras de Alonso (2015), es la solución colaborativa de la gente corriente para sus problemas cotidianos, que no pasa por la entrega de su soberanía ni al mercado ni al Estado.

Recuadro 5.12: La importancia de los bienes comunes

Lo mismo que el proceso de los *cercamientos* en Gran Bretaña durante los siglos XVIII y XIX fue expropiando y convirtiendo en propiedad privada y mercantil los *bienes comunales* locales en los orígenes del capitalismo, en los últimos años, con la hegemonía neoliberal, hemos asistido a una auténtica política de cercamiento de los bienes públicos, privatizándolos y disolviéndolos en el capital financiero, a la vez que haciéndolos inasequibles para importantes sectores de unas clases medias a las que -en una especie de analogía con el período histórico de expulsión de *los comunes*- también se las ha expropiado de buena parte de un *capital social colectivo* que se había formado durante la era keynesiana.

No es de extrañar, por tanto, que en las movilizaciones sociales en defensa de lo público haya aparecido un fuerte *comunitarismo* como reivindicación de fondo. Y así, a las demandas de mantenimiento de lo público se une una desconfianza radical de los tipos actuales de gestión (destrucción) de lo colectivo, que desemboca en una solicitud expresa de mayor participación y control en la gestión de los recursos económicos que se generan en la sociedad porque, de hecho, su gobierno se ha hecho cada vez más opaco y privativo, apartado de la más elemental lógica democrática.

Éste es el principal interés del discurso emergente de los *bienes comunes*, ya que plantea una llamada a la ciudadanía activa, al control directo por la comunidad de los recursos naturales y económicos, y a la apertura de espacios autogestionados, cooperativos y de intercambios horizontales. La apelación a los *bienes comunes* es, por tanto, una reivindicación de democracia económica, que limita el pensamiento único, obligatorio e impuesto en esta última época del individualismo radical asociado al *homo economicus* y a la mercantilización de todo.

Pero es también una llamada de atención a los excesos de la burocratización estatal y a la usurpación de los gobiernos públicos por los agentes políticos de los poderes económicos y financieros. Entre lo privado y lo público está *lo común* y este redescubrimiento de *lo común* nos conduce a un nuevo encuentro entre lo político, lo económico, lo social y lo natural. Mirando al pasado podemos trazar un futuro en el que, en vez de sumergirnos en una cruel era postdemocrática y de pérdida de soberanía de los ciudadanos, podemos construir nuevos encuentros entre el individuo, la comunidad y el Estado.

Fuente: Luis E. Alonso: *Revista Economistas sin Fronteras*, 2015. www.eldiario.es