

LA ENFERMEDAD DE COSTES DE LOS SERVICIOS PERSONALES Y LA CALIDAD DE LA VIDA

W. J. Baumol y W. E. Oates.

Existen toda una serie de actividades económicas que muchos consideran fundamentales para una creciente y elevada calidad de la vida. Se trata de un grupo de actividades diversas que abarca a servicios, tales como la enseñanza y la medicina, el teatro y la música, la protección frente al crimen, el funcionamiento de bibliotecas y quizás de los restaurantes de alta cocina. Estas actividades tienen otra característica en común, que muchos consideran que tiene unas implicaciones nefastas: todas estas actividades, al menos en los últimos años, han mostrado unas tasas de aumento de sus costes fenomenales.

Por ejemplo, en Estados Unidos, durante el período 1947-1967, el coste de la enseñanza elemental por alumno ha aumentado a una tasa anual compuesta del 6,5 por ciento¹. De forma similar el coste de las bibliotecas universitarias por volumen. ha aumentado a una tasa compuesta del 6 por 100². Las cifras relativas a las demás actividades de esta lista sugieren todas ellas estructuras de costes crecientes semejantes y ello ha sucedido durante un período en el que los costes del resto de la economía, tal como indican los índices de precios corrientes, han aumentado por término medio en menos del 1,5 por 100 anual.

En Estados Unidos estos rápidos incrementos de costes, en muchos casos, han provocado disminuciones significativas en la cantidad o la calidad de los productos ofrecidos. Las calles cada vez están más sucias; las bibliotecas han reducido las horas durante las cuales permanecen abiertas y los hospitales, cada vez en mayor grado, muestran sobreocupación. Son muchos incluso los que creen que la calidad de las escuelas primarias se ha visto afectada significativamente. Cualquier visitante reciente de los Estados Unidos debe ser muy consciente de esta lúgubre lista. Tampoco otros países se escapan a estos problemas. Aquellas capitales europeas más conocidas por su limpieza cada vez aparecen más sucias y de forma ostensible. Los costes de sus teatros superan a los subsidios que reciben, etc.

Todo ello sucede a pesar del hecho que los gastos públicos en estos servicios no se han mantenido estacionarios. Por el contrario, en Estados Unidos, los gastos de los gobiernos estatales y locales, que en una parte considerable se dedican a estos servicios, han aumentado de un total de once mil millones de dólares en 1946 hasta unos 121 mil millones de dólares en 1969, es decir, que se han multiplicado por diez en menos de 25 años, y durante un período en el que el P.N.B. aumentó a una tasa inferior a la mitad a la tasa de aumento de los gastos públicos locales. Unos aumentos presupuestarios de tal magnitud hubieran debido permitir no sólo el mantenimiento de la cantidad y calidad de estos servicios, sino, además, un incremento considerable de ambas variables. El que no haya sido así requiere una explicación.

Generalmente encontramos que estos problemas se atribuyen a tres causas fundamentales: la ineficiencia gubernamental, el aumento de la población servida y la

Publicado originalmente en *Skandinaviska Enskilda Baken Quarterly Review*, 2, 1972, págs. 44-54, con el título "The cost disease of the personal services and the quality of life".

¹ D. F. Bradford, R. A. Malt y W. E. Oates, "The rising cost of local public services. some evidence and reflections", *National Tax Journal* (junio de 1969), pág. 190.

² Association of Research Libraries.

inflación. Empero, si efectuamos una inspección más cuidadosa no parece que estas causas sean los malos de la trama. En Estados Unidos, por ejemplo, muchas universidades, muchos cuidados médicos y muchas actividades teatrales no son gubernamentales. Sin embargo los costes de estas actividades aumentan tan rápidamente como las de los demás. De hecho, el coste de la medicina ha sido el que ha aumentado más rápidamente de todos.

Tampoco el crecimiento en el tamaño de la población servida puede servir de explicación. Ciertamente que el *boom* de nacimientos de la posguerra aumentó el número de niños a educar, y ello, a su vez, se reflejó en el Presupuesto de la enseñanza. Sin embargo, las cifras que ofrecimos más arriba se referían a costes por alumno, es decir, que dichas cifras ya se habían deflactado previamente para eliminar los efectos del crecimiento de la población. Fue después de eliminar estos efectos cuando pudimos informar que el coste de la educación (es decir, el coste por alumno) había aumentado a la tasa del 6,5 por 100 al año. Evidentemente, el crecimiento de la población estudiantil no explica esta sensacional tasa de aumento, excepto quizás en la medida que el aumento de la demanda de maestros puja al alza sus salarios de forma algo más rápida que en el caso de que no hubiese existido este aumento de la población estudiantil.

Finalmente, tampoco podemos atribuir el problema a la inflación. Si la inflación fuera la explicación, en una economía en que los precios crecen al 1,5 por 100 anual deberíamos esperar que los costes por alumno también crecieran al 1,5 por 100 -y no al 6,5 por 100- anual. Evidentemente, incluso después de descontar los efectos de los crecientes niveles de precios, todavía nos queda un 5 del 6,5 por 100 del crecimiento del coste por alumno por explicar.

No existe, por supuesto, ninguna explicación única a la paradoja de los presupuestos públicos en rápido crecimiento para suministrar servicios públicos que nos parecen cada vez más inadecuados. Las pautas migratorias, la creciente población estudiantil, la base tributaria bastante inflexible de la mayoría de ciudades y toda una hueste de problemas distintos han contribuido a los apuros financieros del sector público. Algunos de estos problemas pueden ser peculiares de décadas recientes y pueden o no persistir en el futuro. Sin embargo, sostendremos que, además de estas fuentes de crecimiento de los costes, existe una enfermedad crónica de costes que infecta no sólo a los servicios públicos, sino también a una gran variedad de servicios suministrados por la industria privada y por instituciones privadas sin móviles de lucro. Esta enfermedad de costes amenaza con eliminar del mercado a muchos de aquellos servicios que generalmente consideramos contribuyentes importantes para la calidad de la vida. Entre estos servicios afectados encontramos la enseñanza elemental y superior, los servicios médicos, la artesanía, la representación en vivo de sesiones de música, teatro y, danza, las bibliotecas y la gastronomía en resumen, muchas de las cosas que asociamos a una civilización vital y atractiva.

Sostendremos que una porción sustancial de los problemas de costes que afectan a estos servicios deben atribuirse a la naturaleza de su tecnología, más bien que a los típicos villanos a los que generalmente se atribuyen (la inflación o la ineficiencia, la corrupción -en caso de que el servicio en cuestión lo suministre el gobierno-, o a la especulación o las ansias desmesuradas de beneficio -en aquellos casos en los que lo suministra la industria privada-). De hecho, este problema de costes ha venido afectando a los servicios desde hace mucho tiempo y es probable que continúe haciéndolo en el futuro previsible.

Al parecer no existe, además, una cura no dolorosa para esta enfermedad. Con confianza nos atrevemos a predecir que los costes de estos servicios aumentarán continuamente a una tasa más rápida que los costes del conjunto de la economía. Existe, sin embargo, un aspecto alentador en este problema. Tal como mostraremos, el mismo proceso que provoca estos crecientes aumentos de los costes de los servicios genera también los recursos adicionales necesarios para cubrir estos costes. El problema pasa a convertirse entonces en el de que la sociedad decida la cantidad y calidad a suministrar de los distintos servicios. El peligro real reside en que, a menos que aclaremos la naturaleza real del proceso, el olvido o la falta de comprensión del público puede conducir al deterioro (e incluso a la extinción) de determinados servicios, algunos de los cuales puede estar en nuestro interés su perpetuación.

1. El progreso tecnológico retardado en la producción de servicios.

Un cálculo, basado en varios siglos de datos notables, sugiere que el poder adquisitivo del salario de un día (lo que los economistas denominan salario real) es unas veinte veces más alto hoy en Estados Unidos que en la Inglaterra isabelina³. Este aumento de valor de un día de trabajo refleja principalmente el crecimiento de la productividad del trabajo: con las modernas técnicas de producción, una persona puede producir muchos más bienes y servicios por hora de lo que le era posible hace tres siglos. Las mejoras continuas en los métodos productivos han aumentado con el transcurso del tiempo la capacidad productiva del trabajo y aumentado, a su vez, los ingresos reales del trabajador medio.

No resulta sorprendente encontrar que el crecimiento del *output* por persona haya sido mucho más dramático en algunas formas de actividad productiva que en otras. No obstante, estas diferencias en las tasas de aumento de la productividad no han asumido una estructura aleatoria, con un conjunto de actividades experimentando una producción creciente por individuo durante una época, mientras que otro conjunto logra rápidos aumentos de la productividad en otra época. Por el contrario, existe un grupo amplio de actividades que denominaremos, de forma algo simplificada, servicios personales, que en el transcurso de los siglos se han mostrado relativamente resistentes a las innovaciones que aumentan la productividad.

Típicamente los servicios personales muestran una o dos características estrechamente relacionadas entre sí que convierten en relativamente difíciles de lograr los aumentos de la producción por trabajador. La primera de ellas reside en que algunas de sus producciones inherentemente son no estandarizadas, de tal forma que resulta difícil desarrollar técnicas para su producción en masa. Algunas clases de cuidados médicos constituyen un buen ejemplo. Mientras que en algunos casos disponemos de tratamientos estándar para determinadas enfermedades, sabemos de demasiados casos de diagnosis erróneas, incluso en los mejores laboratorios médicos para que otorguemos demasiada fe en procedimientos rutinizados de diagnóstico. Incluso en el caso en que dos pacientes compartan exactamente la misma enfermedad, el tratamiento apropiado para uno de ellos puede dar lugar a peligrosas reacciones alérgicas en el otro. En consecuencia, la mayoría de nosotros nos mostramos extremadamente renuentes a pasarnos sin la atención personal del médico. No es difícil pensar en otras actividades

³ Véase E. H. Phelps Brown y Sheila Hopkins, "Seven centuries of the prices of consumables", *Economica*, noviembre de 1956, págs. 296-314.

cuya estandarización resulta prácticamente imposible, incluyendo servicios tan distintos como la pintura, la enseñanza de niños con problemas especiales y la reparación de relojes.

El segundo obstáculo a unos aumentos rápidos y persistentes de la productividad, reside en la conexión frecuentemente íntima entre la cantidad de trabajo y la calidad del producto final. No es fácil imaginar, por ejemplo, la forma de mecanizar la lectura del profesor y la crítica a los trabajos de los estudiantes, que parece ser de tanta importancia para el desarrollo de las capacidades literarias. Un aumento de la productividad bruta del instructor, en el sentido de un aumento del número de estudiantes por profesor, tendría probablemente serias consecuencias para la calidad del «producto». Podemos encontrar fácilmente muchos otros ejemplos en campos muy distintos. La necesidad de estudiar e interpretar determinados problemas legales precisa del *input* de unos abogados capacitados. En una cuestión totalmente distinta, el servicio y la atención personal que acompañan el servicio de una buena mesa con, frecuencia se considera como una parte integral de la experiencia de cenar fuera. En todos estos ejemplos, el reducir el uso de trabajo es probable que tenga unos efectos adversos sobre la calidad del servicio producido.

En algunos casos, las especificaciones sobre el producto parecen ser efectivas para impedir cualquier reducción en la fuerza de trabajo por debajo de determinado punta (que a menudo se ha alcanzado ya). El conductor de autobús que, además, hace de cobrador en muchas ciudades americanas y suecas representa el número mínimo de personas posible que puede realizar este trabajo. En el metropolitano de Nueva York, de los años veinte, había seis empleados por tren. Este número se redujo uno por uno, durante las décadas siguientes, hasta que en el período de la posguerra quedaron tan sólo el conductor y el encargado de abrir y cerrar las puertas.

En las artes vivas, los obstáculos que limitan los incrementos de la productividad quizá se presenten de la forma más patente. Un trío de Schubert, de media hora de duración, precisa simplemente de una hora y media de trabajo en su presentación pública y no hay nada que pueda hacerse al respecto. Tal como lo ha señalado Alan Peacock: «Eliminar al juez Bouck del reparto de *Hedda Glaber* ciertamente reduciría el *input* de trabajo de la obra de Ibsen, pero destruiría también el producto. Tampoco podría aumentarse la productividad representándola a una velocidad doble de la normal. Cualquiera que dude de esta afirmación que intente tocar *long-plays* modernos a 28 revoluciones por minuto»⁴.

No queremos decir, con todo ello, que en la mayoría de estas actividades sea imposible conseguir aumentos de la productividad. Por el contrario, de vez en cuando pueden esperarse innovaciones relevantes que reduzcan la necesidad de trabajo en su producción. En cierta medida, el empleo de material de enseñanza, sin duda, ha aumentado algo la productividad del maestro. Los reactores han hecho lo mismo para la representación de las artes en vivo, al permitir a los artistas desplazarse de una a otra ciudad de forma mucho más rápida. Si se está dispuesto a aceptar modificaciones en el producto, se hacen posibles todavía unas mayores reducciones en las horas-hombre por unidad de producto. Los medios de comunicación de masas, por ejemplo, ciertamente han obtenido aumentos espectaculares en la productividad del actor o del músico.

⁴ Alan Peacock, "Welfare economics and public subsidies to the arts", *The Manchester School of Economic and Social Studies* (diciembre de 1969).

Empero, aunque en los servicios personales ocurran y sean posibles aumentos esporádicos en la productividad del trabajo, con todo no deja de ser más difícil conseguir aumentos regulares y frecuentes de la productividad en comparación con otros sectores de la economía. Las técnicas utilizadas hoy en día, por ejemplo, por el policía “golpeando con su porra”, o los del violinista o *chef* de cocina, apenas difieren de las utilizadas por sus antepasados de hace un siglo. ¿En cuántos otros, sectores industriales puede afirmarse lo mismo?

2. El lento crecimiento de la productividad y los costes de los servicios.

Si los salarios reales son bajos, los servicios personales, generalmente, son comparativamente baratos. Cualquiera que viaje a un país menos rico queda impresionado por los costes particularmente bajos de los criados y barberos. Se ha sugerido, de hecho que el coste de un corte de pelo, en relación con el de un bien manufacturado, constituye un buen índice tosco y rápido del estado de desarrollo de la zona en cuestión. De forma similar, el bajo coste de las entradas al teatro no subvencionado de Londres en comparación con el de Nueva York no es ningún accidente; refleja, al menos parcialmente, los salarios reales relativos de las dos ciudades.

No obstante, a medida que con el transcurso del tiempo aumenta la productividad de la economía, los servicios personales se encuentran en una creciente desventaja de costes. La relación aparece de forma más clara en donde los salarios siguen el crecimiento de la productividad en las manufacturas. En la práctica, si la productividad de una empresa o industria que entra en negociaciones salariales ha venido creciendo a un 5 por 100 anual, es difícil imaginar una propuesta de aumento de salarios por parte del sindicato que pida un aumento del salario en una cantidad inferior al 5 por 100. Además, por lo que respecta a la industria, el efecto sobre los costes de este aumento de salarios queda exactamente compensado por los aumentos de la productividad. El salario por hora puede aumentar en un 5 por 100, pero también lo hace el número de unidades de producto por trabajador, de forma que el coste del trabajo por unidad de producción ni aumenta ni disminuye.

Las cosas no terminan aquí por lo que respecta al conjunto de la economía. Los mercados de trabajo de los servicios personales y de la industria no se encuentran aislados uno del otro. Si los salarios de los policías, maestros, o de las brigadas de limpieza pública caen significativamente por debajo de los salarios industriales, en una economía próspera el trabajo abandonará sencillamente el primer tipo de trabajos y buscará empleos en la industria. La escasez de oferta de trabajo forzaría hacia arriba los salarios de los servicios personales, siguiendo de cerca los salarios del resto de la economía. La evidencia sugiere que en períodos largos los salarios de los servicios personales se mantienen al nivel de los pagados en otros sectores de forma mucho más generalizada de lo que a veces se cree.

Supongamos entonces, volviendo a nuestro ejemplo, que debido a que los salarios (y la productividad) han venido aumentando a una tasa anual de 5 por 100, los salarios del sector servicios tienen que aumentarse a, digamos, un 4 por 100 anual. En contraste, si la productividad del sector servicios aumenta en, digamos, un 1 por 100, el alza más modesta de los salarios del 4 por 100 necesariamente provocará un aumento del coste de los servicios del 3 por 100 anual. Tan sólo un punto porcentual del alza de salarios

habrá sido absorbido por aumentos de la productividad. *De forma más general, podemos ver que, en un sector de la economía, como el de los servicios personales, en el que la productividad no crece tan rápidamente como el alza de los salarios, el coste por unidad de output debe aumentar de forma persistente y acumulativa con el transcurso del tiempo.*

Por supuesto, que un 2 ó 3 por 100 de diferencia en un año dado no significa mucho. Sin embargo, puesto que esta diferencia es continua y acumulativa, durante un período largo de tiempo resultaría verdaderamente sustancial. De hecho, con el transcurso del tiempo la aritmética de los porcentajes compuestos puede producir resultados espectaculares. Puede resultar útil que en este punto sigamos un caso hipotético para ilustrar todo el proceso. Consideremos la historia de dos productos: un servicio personal, digamos un corte de pelo, y un bien manufacturado, digamos una pluma estilográfica. Supongamos, en aras a la simplicidad, que cada uno de estos productos contiene un solo *input*, trabajo, y que en el año inicial se necesita una hora-hombre para producir un corte de pelo y otra hora-hombre para la estilográfica, de forma que ambos tengan el mismo coste inicial. Si una hora-hombre de trabajo cuesta un dólar en el año inicial, entonces el coste unitario de cada uno de estos productos es de un dólar. Supongamos, empero, que el progreso técnico genera aumentos en la producción de estilográficas por hora-hombre a una tasa del 3 por 100 anual, mientras que la tasa anual de aumento, para los cortes de pelo por hora-hombre, es sólo del 1 por 100⁵. Finalmente, al igual que antes postularemos que los salarios aumentan a la misma tasa que la productividad en el sector de las estilográficas, o sea, un 3 por 100 al año. Puesto que el coste unitario es igual simplemente al salario por hora dividido por la producción por hombre-hora, podemos comprobar que el coste por estilográfica permanece invariable con el transcurso del tiempo a un dólar: los aumentos de los salarios en cada año quedan exactamente compensados por el aumento de la producción por trabajador. Por el contrario, los aumentos de productividad en los cortes de pelo son insuficientes para mantener el ritmo de los salarios; como resultado, el coste de un corte de pelo aumenta constantemente en un 2 por 100 anual (la diferencia entre la tasa de aumento de los salarios y la de la producción por hombre-hora). Mientras que el coste de una estilográfica se mantiene en un dólar, el coste de un corte de pelo aumenta hasta 1,02 dólares en el año 2, a 1,22 dólares en el año 10, a 2,67 dólares en el año 20, y, finalmente, *al cabo de un siglo, un corte de pelo costará más de siete veces más que una estilográfica.*

De hecho, la evidencia demuestra que estas diferencias entre las tasas de cambio de los costes de muchos servicios personales y de bienes manufacturados se han estado produciendo durante más de un siglo, y que en décadas recientes, en muchos casos importantes (como, por ejemplo, los costes de la enseñanza), han sido sustancialmente superiores a las diferencias de nuestro ejemplo. Este efecto, y estamos convencidos de ello, ha constituido una fuerza poderosa que ha contribuido a los crecientes apuros fiscales de los gobiernos estatales y locales por todo Estados Unidos y en otros países industrializados.

Debemos poner de relieve que mientras que nuestra ilustración ha supuesto de modo bastante realista unos salarios en crecimiento continuo, los aumentos de los salarios

⁵ Incidentalmente, estas tasas de aumento de la productividad son bastante realistas. Un estudio sobre la industria de los barberos encontró que, durante el período 1939-1963, el *output* por trabajador había aumentado a una tasa media anual del 0,6 por 100. En contraste, de 1947 a 1965 el *output* por trabajador en la industria aumentó a una tasa del 3 por 100 anual. Véase Victor Fuchs, *The Service Economy*, Nueva York, Columbia University Press, 1968, págs. 109, 51.

monetarios no constituyen en realidad el origen del problema. Mientras los salarios de los dos sectores de la economía mantengan una paridad aproximada, ya suban o bajen, el coste relativo de los servicios personales debe aumentar de la forma descrita. Supongamos que los salarios monetarios se mantuvieran absolutamente fijos con el transcurso del tiempo. Entonces, siguiendo con nuestro ejemplo, el coste en dólares de un corte de pelo disminuiría en realidad en un 1 por 100 al año, pero el coste de una estilográfica bajaría entonces un 3 por 100 anual, de forma que se mantendría la diferencia de un 4 por 100 en el alza anual de los costes relativos.

Resumiendo, *en una economía en la que un sector de forma persistente se retrase en relación al resto por lo que respecta a la tasa de crecimiento de la producción, los productos de este sector deben necesariamente aumentar sus costes relativos en relación a los niveles de coste del resto de la economía, y esta alza será persistente y acumulativa.* Esto debe ser así mientras los salarios relativos de los distintos sectores de la economía sean los mismos, independientemente de si el nivel general de salarios aumenta, baja o permanece constante.

Por tanto, una disminución de la tasa de aumento de los salarios monetarios no cura el problema de costes de los servicios personales. Su dificultad reside, por el contrario, en el hecho de que con una productividad creciente una hora de trabajo deviene más valiosa en términos de los bienes manufacturados que puede producir. En estas circunstancias, cada vez resulta más caro, en términos de la producción potencial del trabajo en otros sectores (lo que los economistas denominan «costes alternativos o de oportunidad»), seguir suministrando el servicio. Los servicios son, en resumen, la víctima del progreso tecnológico de los demás sectores de la economía, y sus problemas empeoran con el aumento de la eficiencia conseguido en los demás sectores gracias a la innovación. ¡Un progreso tecnológico más rápido no resulta ninguna bendición para los retrasados!

3 El aumento de los costes y la oferta de servicios personales.

Con unos costes que es probable que aumenten de forma acumulativa dentro del futuro previsible, el suministro continuado de servicios personales caerá evidentemente en toda una serie de dificultades. No obstante es muy poco probable que el mecanismo de mercado y los procesos de decisión política traten de forma igual a todos los servicios. Según las presiones políticas y las respuestas de los consumidores a unos precios y rentas crecientes, algunos servicios saldrán mejor librados que otros. Podemos ya observar ejemplos de por lo menos cuatro evoluciones distintas. En primer lugar, algunos servicios prácticamente han desaparecido del mercado y, por lo menos, su volumen se ha reducido de forma drástica. Los muebles artesanos, los mayordomos y el servicio doméstico a tiempo completo cada vez son menos frecuentes. Las visitas médicas a domicilio van convirtiéndose en una cosa del pasado. Sin duda alguna otros servicios personales seguirán este camino.

En segundo lugar, algunos servicios no desaparecerán, pero como compensación al crecimiento de sus costes, se permitirá que su calidad se deteriore progresivamente. Unas calles más sucias, unos ferrocarriles metropolitanos con unas tasas de accidentes crecientes, unas clases mayores en algunas escuelas y unos períodos de ensayo cada vez más cortos para las obras de teatro constituyen ejemplos de este fenómeno. El lector encontrará pocas dificultades para encontrar otros.

En tercer lugar, otros servicios se transformarán, total o parcialmente, en actividades no remuneradas para aficionados. Los objetos de cerámica y los muebles hechos a mano, en su mayoría, se producen actualmente como hobbies. El afeitado constituye un ejemplo interesante de una absorción con éxito por parte del no profesional⁶. En este caso, el cambio ha inspirado innovaciones que permiten al barbero amateur lograr un sustituto razonablemente satisfactorio del trabajo del profesional.

Finalmente, tenemos aquellos servicios, particularmente la medicina y quizás la enseñanza, en los que el público, al menos hasta el presente, generalmente se ha resistido a una reducción en su oferta o en su calidad. Para ello hemos tenido que pagar el precio: los gastos se han tenido que mantener al ritmo de los costes acumulativamente crecientes. Cualquiera que recientemente haya adquirido cualquiera de estos servicios en Estados Unidos sabe muy bien lo penosos que pueden ser estos aumentos de costes.

4 El empleo en las industrias de servicios.

De hecho, a medida que las rentas han aumentado la gente ha demandado más educación y unos mejores tratamientos médicos. Evidentemente esto ha llevado a unos gastos en estos servicios todavía mayores de lo que se explicaría mediante los costes en aumento. Esta expansión de la demanda, junto con la tecnología resistente a las innovaciones de los servicios personales, nos ha producido otro fenómeno importante: un cambio significativo en la asignación del trabajo en la economía. Con la desaparición de los sirvientes personales y otras clases de servicios, y el crecimiento del amateurismo en otras, quizás alguno esperara una disminución en la proporción de la fuerza de trabajo empleada en los servicios. Los hechos señalan que ha ocurrido precisamente lo contrario. Desde la segunda guerra mundial la fuerza de trabajo de los Estados Unidos ha crecido casi en un 30 por 100, de 61 millones en 1947 a 84 millones en 1969. Empero, el número de personas empleadas en la agricultura y la industria manufacturera hoy en día es un poco superior al de 1947. La mayor parte del incremento del empleo ha tenido lugar en los servicios. Este fenómeno ha llevado a Víctor Fuchs a describir a los Estados Unidos como la primera «Economía de Servicios» del mundo, el primer país en que más de la mitad de la fuerza de trabajo está empleado en el suministro de servicios. Mientras que el sector representaba el 40 por 100 del empleo total en 1929, en 1967 esta proporción había alcanzado ya el 55 por 100.

El análisis de este artículo puede ayudarnos a explicar este sorprendente desarrollo. Supongamos que, a medida que aumenta la renta real de la economía, el público desea mantener constante la proporción que consume de servicios personales: o sea, que cuando el consumo de bienes manufacturados aumenta en un 20 por 100, también desea aumentar su formación profesional en un 20 por 100. Entonces, cuando la cantidad de trabajo necesario para producir una unidad de bienes manufacturados disminuye a una tasa significativamente más rápida que la tasa correspondiente a los servicios, debe producirse una reasignación continua de la fuerza de trabajo de las manufacturas a los servicios. Esto parece que representa una descripción relativamente razonable de lo sucedido en Estados Unidos en décadas recientes. Después de ajustar los efectos de los cambios de precios, Fuchs encontró que el porcentaje de la producción total de la economía originada en el sector servicios era más o menos el mismo en 1965 que en

⁶ Este ejemplo me lo señaló la profesora Carolyn Bell. Véase su “Maeroeconomics of unbalanced growth: comment”, *American Economic Review* (septiembre de 1968), págs. 877-884.

1929. No obstante, a pesar de su porcentaje del *output* total relativamente estable, el sector servicios, absorbía, como ya señalamos, un porcentaje continuamente mayor de la fuerza de trabajo. «La principal explicación de este cambio en el empleo -concluyó Fuchs- reside en que la producción por persona creció mucho más lentamente en el sector servicios que en los demás sectores⁷.»

Concretamente, las estimaciones del propio Fuchs sobre el incremento anual medio de la producción por persona según sectores fue, para el período 1929-1965:

Agricultura 3,4%

Industria 2,2%

Servicios..... 1,1%

Esta estructura de desarrollo, en la que el sector servicios absorbe un porcentaje creciente del empleo en el transcurso del tiempo, parece también caracterizar la experiencia de la mayoría de los demás países. Fuchs encontró una expansión similar en el empleo del sector servicios a lo largo del tiempo en los países de Europa Occidental; además, en un estudio estadístico que comprendía a diversos países en momentos distintos del tiempo, descubrió una fuerte correlación positiva entre el nivel de la renta per capita y el porcentaje de empleo en el sector servicios. De forma similar, Simon Kuznetz, en un estudio que comprendía trece países, encontró, en el sector servicios⁸, los aumentos más sustanciales a través del tiempo en el porcentaje de la fuerza de trabajo empleada. En consecuencia, el fenómeno que estamos considerando en modo alguno parece confinarse a Estados Unidos. Parece más bien constituir una característica típica del crecimiento económico.

A estas alturas son necesarias unas cuantas palabras de precaución. El sector servicios, tal como se define a fines contables, comprende un grupo altamente diverso de actividades públicas y privadas, que abarca desde la enseñanza y los servicios sanitarios a las lavanderías, las compañías de seguros y los talleres de reparación de automóviles. Este “conjunto promiscuo de industrias de servicios”, según expresión de George Stigler, convierte en bastante precarias las generalizaciones⁹. Tal como podía esperarse, la experiencia de las industrias de servicios, por lo que respecta a tasas de aumento de productividad y cambios en los niveles de empleo difiere mucho entre sí. Con todo, una serie de estudios, acerca de industrias de servicios por separado, indican muy claramente que muchos de los servicios que normalmente se asocian a la calidad de la vida encajan muy bien dentro de la descripción general que hemos ofrecido.

⁷ Fuchs, pág. 4. Fuchs sugiere que, además de una tasa más lenta de progreso tecnológico en el sector servicios, el crecimiento más rápido del *output* por persona en la industria es también atribuible a un crecimiento más rápido del capital físico por trabajador en la industria, a una disminución relativa de la duración de la jornada de trabajo en las industrias de servicios, así como a que el sector industrial cada vez en mayor grado se basa en mayor proporción en obreros más cualificados. La diferencia en progreso tecnológico, según las estimaciones de Fuchs, representa cerca de la mitad de la diferencia en la tasa de crecimiento en la producción por persona entre los dos sectores.

⁸ *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966, cap. 3.

⁹ George Stigler, *Trends in Employment in the Service Industries*, Princeton University Press, 1956, pág. 166.

5. Cambios en la calidad de los servicios.

Con frecuencia se objeta que el análisis que acabamos de ofrecer no tiene en cuenta un elemento esencial: la mejora en la calidad de muchos servicios que ha tenido lugar con el transcurso del tiempo. Se sugiere que los cambios en la productividad de los servicios han asumido la forma de un mejor *output* más bien que un aumento de la cantidad por unidad del factor trabajo. Aunque a veces suele ponerse en duda la dirección del cambio en la calidad de la enseñanza o la adecuación de los servicios de reparación, parecen existir pocas dudas, por ejemplo, de que una operación de apendicitis hoy en día constituye un mejor producto de lo que era en 1900. Mientras que hoy el paciente suele pagar más (directamente o a través de los impuestos) por una operación clínica, ciertamente obtiene más por este dinero.

Pocas son las dudas existentes acerca la validez de esta argumentación y la relevancia de estas mejoras en la calidad del bienestar de la comunidad. Empero, también es importante darse cuenta que son básicamente irrelevantes para la cuestión básica de nuestra discusión: la cantidad creciente de dinero necesario para procurarse el servicio. El hecho es que hoy en día no está a nuestra disposición la operación de apendicitis de 1900 ni la enseñanza de 1900, independientemente de cuál sea la opción preferida por el consumidor. Debe estar dispuesto a pagar los precios de hoy si es que de verdad quiere obtener el servicio.

Para el acosado alcalde de una ciudad puede resultar reconfortante enterarse de que los niños de su ciudad obtienen una mejor enseñanza a cambio de la creciente cantidad de dinero que debe asignar a las escuelas públicas en el presupuesto de su ciudad. Pero ello no le ayuda necesariamente a recaudar los fondos necesarios. La cuestión básica reside en que *la magnitud relevante en el cálculo del coste es la cifra de la productividad bruta, el número de personas servidas por hora de trabajo*. Las mejoras de calidad, con todas las dificultades que comporta estimarlas, no afectan necesariamente la tasa de crecimiento del coste unitario del servicio, que constituye la cuestión por la que aquí estamos fundamentalmente interesados¹⁰.

Sin embargo, no deberíamos desenfocar esta cuestión. Los cambios en la calidad del producto afectan el análisis por lo menos de dos formas distintas. En primer lugar, observamos anteriormente que el aumento de costes tiende a inducir disminuciones en la calidad de algunos servicios como un medio para compensar o esconder los efectos de los aumentos de los costes sobre los precios. Es evidente que para aquellos servicios cuyas mejoras técnicas han logrado una mayor calidad, el peligro del deterioro de la calidad es consecuentemente menor. En segundo lugar, en aquellos casos en los que la calidad ha aumentado lo suficiente, en realidad la sociedad puede mostrarse dispuesta a reducir la cantidad del servicio en cuestión que adquiere. Si los estudiantes fueran ahora capaces de aprender en cinco años todo lo que antes necesitaban ocho para aprender, podría entonces desearse considerar la reducción correspondiente del número de años escolares financiados por el sector público. Empero, son pocas, si alguna, las propuestas

¹⁰ Incidentalmente, no está nada claro que las dificultades por medir la cantidad o calidad de la producción en el sector servicios hayan conducido a subestimaciones de las tasas de crecimiento de la productividad para los servicios. Fuchs concluye que, «Aunque existen serios problemas por lo que respecta a la medición de la producción real, no parece que las diferencias en (la tasa de crecimiento de) el *output* por trabajador sean atribuibles a los sesgos en la medición de la producción», op. cit., página 4.

de reducciones en el *output* de aquellos servicios públicos cuya calidad ha mejorado de forma patente. Como resultado, las demandas de estos servicios sobre los presupuestos públicos han continuado tan rápidamente como las de aquellos otros servicios públicos cuyas especificaciones no parecen haber cambiado con el transcurso del tiempo.

6 La capacidad de la sociedad para financiar los costes crecientes de los servicios.

Nuestro análisis parece sugerir que no existe una cura real para la enfermedad de costes de los servicios; pueden esperarse paliativos, medios que alivien las penas, pero no un remedio permanente. Esto es cierto, pero la conclusión no es lo lúgubre que podría parecer. Si el anterior análisis es correcto, la enfermedad, por su misma naturaleza, suministra los mismos medios con que tratarla.

El análisis muestra esencialmente que el creciente coste relativo de los servicios personales constituye una parte del precio del progreso económico, ya que deriva de los incrementos acumulativos de la productividad en la industria (y la agricultura). En dicho problema subyace el hecho de que las manufacturas están convirtiéndose progresivamente en más baratas de producir (en términos de trabajo), mientras que la productividad de los servicios personales permanece inalterada o aumenta de forma relativamente lenta. Puesto que en este proceso no se produce disminución alguna de productividad en ningún sector de la economía, de ello se sigue de forma incontestable que la cantidad de bienes y servicios al alcance de la sociedad debe estar aumentando. Puede ofrecerse algo más de todo debido a que la capacidad productiva está aumentando de forma general.

El mismo proceso que genera el aumento de costes de los servicios proporciona automáticamente la renta suficiente para permitir a la sociedad que continúe adquiriéndolos. Si así lo deseara, la comunidad puede adquirir unas cantidades en aumento continuo de los servicios personales a pesar de los constantes aumentos de sus precios. Para hacerlo, tan sólo precisa desplazar cada año una fracción de la fuerza de trabajo de la industria a los servicios. Tomemos un ejemplo extremo y supongamos que el *output* por trabajador, en la industria, aumenta a un 3 por 100 anual, mientras que el aumento de la productividad en el sector servicios es totalmente nulo. En este caso, si un 1 o un 2 por 100 de la fuerza de trabajo industrial se transfiriera anualmente a la producción de servicios, por resultado tendríamos una oferta siempre creciente de servicios y bienes manufacturados. La producción de servicios aumentaría debido a que continuamente se dedica a su producción una mayor cantidad de trabajo; al mismo tiempo, también aumentarían los bienes manufacturados, puesto que la disminución de trabajadores en este sector se vería más que compensada por el aumento continuo de la producción por trabajador. Como ya observamos anteriormente, un proceso de este tipo general parece que ha caracterizado la experiencia histórica de los países industrializados adelantados. Consecuentemente, la sociedad posee los medios para mantener e incluso aumentar la producción de servicios personales con el transcurso del tiempo si así lo desea.

7 El futuro de los servicios personales.

Ciertamente que todo lo dicho no podemos concluir que la sociedad necesariamente debería elegir aumentar la oferta de todos y cada uno de los servicios personales. Al fin y al cabo, otorgaremos indudablemente diferentes grados de importancia a los distintos servicios. Algunos de ellos pueden considerarse como esenciales a pesar de su precio creciente, mientras que otros quizá consideremos que no valen su mayor coste alternativo (es decir, la creciente cantidad de bienes manufacturados que debemos sacrificar si queremos obtener el servicio en cuestión). No deseamos sugerir que el mantenimiento de la cantidad y calidad de cualquier servicio particular constituye una cuestión de virtud pública o de obligación social. Esto es algo que el público debe decidir por sí mismo.

Nos preocupa, sin embargo, que algunos servicios se deterioren y desaparezcan, no a causa de que se haya llegado a la conclusión de que su precio es, superior a lo que valen, sino, simplemente, debido a la negligencia y a la falta de previsión. Cuando un servicio entra en dificultades financieras, raramente se ve amenazado por un colapso repentino. Por el contrario, experimenta reducciones graduales en su calidad, que se disfrazan de la forma más ingeniosa que puedan diseñar sus suministradores: la oferta se va secando poco a poco, cada pérdida transcurriendo inadvertida a menudo, hasta que nos cercioramos demasiado tarde que el producto ha desaparecido. Hace tres años existían dos orquestas de cámara profesionales en Estados Unidos; hoy no queda ni una. Son muchos los que fueron a sus conciertos, pero nadie presenció los funerales. Quizá, no justificasen sus costes, y por tanto, su óbito fuese apropiado, aunque está muy claro que su suerte la determinó más la casualidad que la deliberación. Durante muchos años ha existido una disminución anual en el número de obras de teatro nuevas producidas en los teatros de Broadway, pero quizás casi nadie haya notado el cambio de un año a otro.

El profesor Kahn ha descrito este Proceso como “la tiranía de las pequeñas decisiones”¹¹. Cada uno de los grupos, cuyas decisiones afectan al resultado final, se preocupa tan sólo de sus problemas inmediatos, el tipo impositivo actualmente existente o el precio de las entradas de teatro. Al seleccionar su curso de acción, el individuo o grupo particular no se encuentra en una posición para otorgar un peso sustancial a las consecuencias que sus acciones tendrán para el conjunto de la comunidad. Sin embargo, la suerte de un servicio, que es importante para la comunidad, puede determinarse de forma inadvertida como la consecuencia más o menos aleatoria de un gran número de pequeñas y miopes decisiones.

El carácter del proceso presupuestario contribuye considerablemente a este problema. Los servicios, con sus costes constantemente crecientes, son particularmente vulnerables a las restricciones presupuestarias llevadas a cabo sin la comprensión del comportamiento de los costes que su tecnología les fuerza a tener. Es muy natural que cuando el coste de un servicio se dobla o triplica en una década, cuando su calidad parece disminuir y los otros precios parecen relativamente estables, se crea que, de un modo u otro, el despilfarro y la ineficiencia constituyen la razón del problema. Ello es particularmente cierto en el sector público, en donde la relación entre los servicios recibidos y los impuestos pagados con frecuencia el ciudadano individual tan sólo lo

¹¹ Alfred E. Kahn, “The tyranny of small decisions”, *Kyklos* (1966), págs. 23-46.

entiende de forma muy vaga. El ciudadano detesta, naturalmente, los aumentos considerables de sus impuestos año tras año; puesto que estas recaudaciones tributarias soportan una variedad de servicios públicos, con frecuencia resulta difícil establecer la ligazón entre su deuda tributaria y la cantidad y calidad de servicios públicos determinados. Así, con frecuencia, podemos ver el mismo individuo o grupo resistiéndose fuertemente a las propuestas de aumentos de los impuestos, mientras que a continuación se queja de la falta de servicios públicos adecuados. Por desgracia, esta pauta de comportamiento, aunque perfectamente comprensible, es probable que de lugar a un deterioro acumulativo en el nivel y la calidad de muchos de los servicios personales.

Se precisará de un difícil proceso educativo para convencer tanto a aquellos que construyen los presupuestos públicos como al contribuyente que el costo creciente de los servicios públicos no es necesariamente una manifestación de la mala administración. Una vez comprendamos la naturaleza de su estructura de costes, podemos empezar a calcular la cantidad de dinero necesaria para conservar un servicio particular a largo plazo, y tan sólo entonces podremos decidir si vale su precio. Si después de considerar todos los pormenores, se determina que no debería permitirse que se deteriorara el servicio en cuestión, entonces es preciso suministrar los recursos necesarios. Cualquiera que sea la forma que asuma el suministro de los recursos necesarios, entrañará una obligación presupuestaria a largo plazo que, implícitamente, reconozca el hecho de que, debido a la naturaleza de su tecnología, la cantidad hoy suficiente, para financiar un servicio personal, será inadecuada mañana y la cantidad adecuada mañana, no lo será pasado mañana.

El no comprender y no tener en cuenta estos costes crecientes debe condenar el servicio a la decadencia e incluso quizás a la extinción. Como ya vimos, podemos esperar que la riqueza de nuestra sociedad crezca de forma lo suficientemente rápida para permitir cubrir estos aumentos de costes. No existe, por tanto, excusa alguna para no proporcionar la financiación suficiente para aquellos servicios que la deliberación racional determine que bien valen sus costes.