

# EL SECTOR PUBLICO ANTE EL CAMBIO DE MILENIO

Raimundo ORTEGA

En diciembre de 1990, la OCDE publicó un documento, titulado *El sector público: cuestiones para los años noventa* (\*), que pretende resumir los logros alcanzados por los países miembros en el doble intento de restablecer el equilibrio en las cuentas públicas y de limitar la intervención gubernamental en la economía, como pórtico del análisis de las futuras presiones que el gasto público experimentará en la década recién comenzada.

Los años sesenta fueron escenario de un rápido aumento del gasto público en relación al PNB, justificado por la insuficiente oferta de bienes públicos en relación a su nivel óptimo. Los instrumentos de esa política fueron los impuestos y el gasto público. Sin embargo, a medida que transcurría la década de los setenta, los gobiernos fueron comprobando la impotencia del gasto y del déficit públicos como medios para reducir el paro y la inflación a niveles aceptables.

Con este telón de fondo, se produjo en los ochenta un giro notable en las políticas económicas de la mayoría de los países integrados en la OCDE. Comenzó a primar la preocupación por el volumen del sector público y sus efectos negativos respecto al funcionamiento del sector privado, y se estudiaron bajo una nueva luz los costes sociales anejos a la mayor carga impositiva. Se llegó así al convencimiento de que la reducción de los déficit públicos había de obtenerse mediante la reducción del gasto, y no a través del incremento en los impuestos. A ello se añadió el propósito de reducir la intervención pública en la vida económica, especialmente cuando se obstaculizaban las fuerzas del mercado o se originaban distorsiones en las señales implícitas en los precios.

## LAS CUENTAS PUBLICAS

En 1979, las necesidades de financiación de las administraciones públicas (AA. PP.) suponían el 2 por 100 del PNB de los países miembros de la OCDE. La recesión económica de comienzos de los ochenta originó un deterioro en la media de la Organización, que alcanzó en esos años el 4 por 100 del PNB, pues la mayor austeridad fiscal quedó contrarrestada por el creciente peso de las cargas financieras de la deuda. En la segunda mitad de la década, la mayoría de los gobiernos comenzaron a reducir el *déficit primario*—es decir, la necesidad o capacidad de financiación neta, ajustada, de los efectos de las fluctuaciones cíclicas y excluyendo los pagos de intereses de la deuda— y, en algunos casos, la relación deuda-PNB. En 1989, las necesidades medias de financiación de la OCDE había descendido al 1,3 por 100, la relación más baja desde 1974 (véase cuadro núm. 1).

Esa consolidación presupuestaria se alcanzó por vías diversas, pero en general los aumentos en los ingresos y los recortes en el gasto tuvieron una importancia equivalente en el descenso de 2,2 puntos porcentuales en la media de la relación déficit-PNB conseguido durante el período 1984-1989.

La evolución fue algo diferente en España, puesto que las necesidades de financiación de las administraciones públicas crecieron desde el 2,6 en 1980 hasta alcanzar un máximo del 7 por 100 en 1985, descendiendo rápidamente a partir de 1987. Ahora bien, si utilizamos el déficit estructural que ha venido calculando la Fundación FIES, comprobaremos que entre 1985 y 1989 se mantiene, en promedio, en el 3,3 del PIB.

**CUADRO NUM. 1**  
**NECESIDAD (—) O CAPACIDAD DE FINANCIACION**  
**DE LAS AA. PP.**  
(En porcentaje del PNB nominal)

	1975	1982	1984	1989
Estados Unidos .....	-4,1	-3,5	-2,8	-1,7
Japón .....	-2,8	-3,6	-2,1	2,7
Alemania .....	-5,6	-3,3	-1,9	0,2
Francia .....	-2,4	-2,8	-2,8	-1,5
Italia .....	-12,9	-11,3	-11,6	-10,2
Reino Unido .....	-4,5	-2,5	-3,9	0,9
Holanda .....	-3,0	-7,1	-6,3	-5,2
Suecia .....	2,8	-7,0	-2,9	5,1
España .....	-0,5	-5,6	-5,5	-2,6
OCDE Europa .....	-4,8	-5,1	-4,7	-2,4
OCDE .....	-4,1	-4,2	-3,6	-1,3

Fuente: OCDE.

Paralelamente, nuestra relación deuda viva/PIB ha crecido en progresión geométrica: del 2,4 por 100 que representaba en 1980 al 35 por 100 que suponía al cierre de 1989. Por último, y anticipando las conclusiones del análisis centrado en la marcha de los ingresos y los gastos públicos (cuadro número 2), se observa que, en nuestro caso, los ingresos crecieron en 10,1 puntos del PIB entre 1979 y 1989, mientras que los gastos se incrementaban en 11,3 puntos porcentuales del producto. Bien es cierto que desde 1982 los gastos aumentaron en sólo 4,3 puntos, al tiempo que los ingresos lo hacían en 7,1.

## INGRESOS

Medidos en términos del PNB total de la Organización, los ingresos crecieron rápidamente en los años setenta, hasta alcanzar un 34 por 100 en 1979. Entre ese año y 1984, período en el cual se incluye la recesión de 1981-1982, se registró un incremento adicional en los ingresos de 2 puntos,

que fueron probablemente 4 si se utiliza el concepto ajustado. Al finalizar la década de los ochenta, la relación ingresos públicos-PNB era casi el 37 por 100 (3 puntos más alta que diez años antes). Por el contrario, en España había aumentado nada menos que 10 puntos porcentuales.

Esa evolución tuvo lugar con el telón de fondo de una reforma fiscal, iniciada en los años intermedios, caracterizada por tres grandes criterios:

a) Reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas mediante la ampliación de la base, la simplificación en el número de tramos y la reducción de los tipos más elevados con relación a los medios.

b) Ampliación de la base y mayor neutralidad en el impuesto sobre sociedades.

c) Racionalización y ampliación de los impuestos sobre el consumo, en algunos casos, mediante su inclusión en el IVA.

Como oportunamente subrayan los autores del trabajo, si bien los objetivos de la reforma siguieron siendo los tradicionales de sencillez, equidad y eficiencia, se puso el acento más en la eficiencia respecto a las decisiones de ahorrar e invertir y en los incentivos al trabajo, olvidando relativamente la equidad vertical entendida como progresividad fiscal.

## GASTOS

En la década de los ochenta, el gasto público en la OCDE creció 2,6 puntos porcentuales, bastante menos que los 5,7 puntos de aumento registrados durante la década anterior.

Aparentemente, se registró un incremento de

**CUADRO NUM. 2**  
**INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS EN PORCENTAJE DEL PNB NOMINAL**

	1979		1982		1989	
	I	G	I	G	I	G
Estados Unidos .....	30,5	31,7	31,1	36,5	32,0	36,5
Japón .....	26,3	31,6	30,4	33,2	35,0	32,9
Alemania .....	44,4	47,6	45,4	49,4	45,3	45,1
Francia .....	42,7	45,0	45,9	50,4	46,5	49,3
Italia .....	35,7	45,5	35,9	47,4	41,1	51,7
Reino Unido .....	38,0	42,5	42,8	46,9	39,1	39,7
Holanda .....	51,4	55,8	54,1	61,6	50,0	55,7
Suecia .....	56,5	61,0	58,0	66,3	64,5	60,6
España .....	28,4	30,5	31,4	37,5	38,5	41,8
OCDE Europa .....	39,4	44,1	41,6	47,6	41,9	45,5
América del Norte .....	30,9	32,3	31,8	37,4	32,7	37,2
OCDE .....	33,8	37,2	35,6	41,1	36,7	39,8

Fuente: OCDE.

4 puntos entre 1979 y 1982, y un descenso de 1,5 puntos en los años siguientes. Pero un análisis más refinado debe tener en cuenta tanto los efectos del ciclo económico sobre los pagos por transferencia y sobre el propio PNB como la evolución del «efecto de precios relativos» (por lo general, el deflactor del consumo público crece más rápidamente que el deflactor del PNB, originando un aumento en la participación del consumo público en relación al producto nominal). De acuerdo con esta última óptica, los datos confirmarían la ruptura del crecimiento del gasto operada en la segunda parte de la década, mientras que los ajustes cíclicos explicarían cómo el rápido incremento en los años iniciales de los ochenta tuvo un claro componente cíclico.

España registró (cuadro núm. 2) un incremento ininterrumpido del gasto público desde 1979, en el cual han ido pesando de forma creciente los intereses de la deuda, de tal forma que, a partir de 1987, el Estado se halla en situación de práctico equilibrio presupuestario si se excluyen los pagos por intereses.

El documento analiza diversos factores explicativos del gasto —tales como su distribución entre el Estado, las administraciones territoriales y la seguridad social— o los factores sociales que han estado detrás del gasto en educación y salud, y las transferencias de renta ocurridas. Aquí se han recogido, en los cuadros núms. 3 y 4, unos datos relativos a los esfuerzos realizados en el seno de la OCDE, tanto para modificar la estructura del gasto público como por controlar la evolución del capítulo de remuneración de los funcionarios públicos.

En el primero de los cuadros citados, se observa que en nuestro país el gasto corriente, en relación

al PNB, creció entre 1979 y 1989 más del doble que los gastos de inversión. Por otra parte, como resalta el cuadro núm. 4, el empleo público ha crecido en España a un ritmo superior al de los restantes miembros de la OCDE en el quinquenio 1984-1989, de forma tal que, en porcentaje del empleo total, el sector público español había experimentado la mayor variación (4,2 puntos porcentuales) registrada si se exceptúa Noruega (6,5 puntos).

## DESREGULACION Y PRIVATIZACION

Definida la regulación como el conjunto de instrumentos por medio del cual los gobiernos intervienen en los mercados, el trabajo comentado analiza únicamente la denominada regulación económica, es decir, las medidas destinadas a modificar las condiciones en las cuales operaran ciertas industrias, así como el proceso mediante el cual vuelven al sector privado.

Esa actuación del sector público ha solido concentrarse en los llamados «servicios públicos» —agua, gas, electricidad y servicios de transportes y comunicaciones—, que suponen, en la OCDE, entre el 10 y el 12 por 100 del valor añadido en la industria, y alrededor del 17 por 100 de la inversión industrial.

Normalmente, el principal razonamiento económico en el cual se basa la regulación es la existencia de deficiencias económicas, ya se deban a monopolios naturales, externalidades, existencia de bienes públicos o asimetría en la información. Recientemente, diversos gobiernos de la organización han mostrado una preocupación creciente

CUADRO NUM. 3  
ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO EN PORCENTAJES DEL PNB

	Estados Unidos		Alemania		Francia		España	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Gastos corrientes .....	30,4	34,9	42,4	41,3	41,4	46,2	29,7	35,5
Consumo público .....	17,0	18,3	19,6	18,6	17,6	18,3	12,7	14,1
Subvenciones .....	0,4	0,3	2,2	2,0	2,0	1,7	2,1	1,9
Transferencias a la Seguridad Social y a otros entes .....	10,2	11,0	18,9	18,0	20,4	23,5	14,2	16,2
Intereses de la Deuda .....	2,8	5,4	1,7	2,6	1,4	2,7	0,7	3,3
Inversión pública .....	1,7	1,7	3,2	2,3	3,1	3,3	1,8	4,3
Transferencias de Capital .....	-0,4	-0,2	1,8	1,1	0,4	0,1	1,3	1,1
Otras transferencias .....	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Gastos totales .....	31,7	36,3	47,6	44,8	45,0	49,6	32,9	41,0

Fuente: OCDE.

**CUADRO NUM. 4  
EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO**

	Tasa anual de incremento			Porcentaje del empleo total		
	1975-1979	1979-1984	1984-1989	1979	1984	1989
Estados Unidos .....	2,1	0,1	2,0	16,1	15,3	15,1
Japón .....	1,7	0,7	0,0	8,8	8,7	8,2
Alemania .....	1,9	1,0	1,0	14,7	15,5	15,4
Francia .....	1,7	1,8	0,9	19,9	22,1	22,7
Italia .....	2,6	1,4	1,2	15,8	16,6	17,3
Reino Unido .....	0,8	-0,3	-0,2	21,2	21,8	19,5
Holanda .....	2,5	0,7	0,4	14,7	16,1	15,2
Suecia .....	4,6	2,2	0,1	29,9	32,9	31,5
España .....	5,0	2,9	4,4	10,0	12,8	14,2
Media simple OCDE .....	3,3	1,8	1,5	16,3	17,5	17,6
Media ponderada OCDE .....	2,2	0,9	1,0	15,2	15,4	15,1

Fuente: OCDE.

ante la comprobación empírica de que la regulación no disminuía los precios en las industrias consideradas monopolios naturales y, por el contrario, los aumentaba en sectores esencialmente competitivos. A ello se añadía el que, de acuerdo con los trabajos sobre la economía de la innovación, allí donde se obstaculiza la competencia se reduce el volumen y el ritmo de la innovación.

El trabajo procede a examinar los cambios originados en ciertas «industrias públicas» —líneas aéreas, telecomunicaciones, sector energético y transporte terrestre— gracias a modificaciones en tres criterios reguladores básicos: controles de entrada y salida para limitar el número de empresas; controles sobre los precios, tasas o tarifas aplicadas, y regulaciones referentes a la producción, la capacidad o las rentas utilizadas.

El trabajo comentado dedica también un apartado a las razones, la amplitud y los resultados de los esfuerzos de privatización que diversos gobiernos han emprendido en áreas tales como las telecomunicaciones, la electricidad y el gas, el transporte aéreo y por ferrocarril, ante la insatisfacción producida por los malos resultados —tanto en términos de servicios ofrecidos como financieros— conseguidos por las empresas públicas proveedoras de los mismos.

Los comentarios de los autores respecto a los resultados conseguidos son muy cautos, y señalan, ante todo, la dificultad de medirlos, ya que no es fácil separar los efectos del cambio en la propiedad de los que, simultáneamente, se reflejan en la estructura del mercado y en la reforma del sistema regulatorio. Aun teniendo en cuenta tales cautelas, los resultados de las transferencias de empresas que operaban en mercados competitivos al sector privado indican que allí donde existe competencia la empresa privada es preferible a la pública en términos de eficiencia interna y bienestar social.

### **LA BUSQUEDA DE MAYOR EFICIENCIA EN EL SECTOR PUBLICO**

Las rigideces e ineficiencias asociadas a los sistemas de limitaciones presupuestarias utilizados a principios de los ochenta han llevado a muchos países a poner en práctica un amplio abanico de métodos dirigidos a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte del sector público.

Adoptando criterios muy generales, podrían agruparse en dos los métodos utilizados: aquellos que reposan en reformas destinadas a introducir prácticas gerenciales privadas y simular procedimientos del mercado —mejora de la información como paso previo a la aplicación de incentivos, devolución de responsabilidades presupuestarias a los respectivos organismos, descentralización en la adopción de decisiones— y los que pretenden aplicar al sector público la disciplina del mercado, ya sea cargando al usuario la totalidad o la mayor parte del coste del servicio, concediéndole vales como medio de introducir la elección del consumidor en ciertos públicos (educación, sanidad, vivienda); buscando reducir prácticas oligopolíticas en la oferta de ciertos productos al sector público (informática ligada a la defensa nacional o grandes bienes de equipo), o ampliando la contratación de bienes y servicios con el sector privado.

En todo caso, parece haberse producido un mayor énfasis —que, pasando del mero control presupuestario, se ha centrado más bien en la definición de objetivos alcanzables al mínimo costo— en la puesta en práctica de nuevos sistemas para responder con flexibilidad a los nuevos retos (véase recuadro sobre el sistema RPI-X).

Australia, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido son, a decir del informe, los países que más han avanzado en la puesta en práctica de esos sistemas.

## CONCLUSIONES

La década de los noventa va a ser testigo de renovadas presiones sobre el gasto público, ya sea para recuperar la parsimonia de los ochenta, ya por aumento de los gastos sociales o por presiones crecientes para prestar mayor atención a la conservación del medio ambiente. Pero parece igualmente claro que la satisfacción de ese mayor gasto público difícilmente podía lograrse mediante un incremento sustancial de los recursos allegados por el sector público. Y ello no sólo porque las recientes reformas fiscales han agotado las posibilidades de incrementar los ingresos, sino también porque se reconocen los efectos negativos implícitos en los altos tipos impositivos y la necesidad de reducirlos en algunos casos particulares, como pueden ser los que gravan las variaciones y las ganancias de capital.

Así pues, las opciones políticas que les quedan a los gobiernos se resumen en tres grandes objetivos: aumentar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos; revisar las prioridades del gasto y los objetivos por programas, y, por último, devolver al sector privado algunas de las tareas adjudicadas al público.

Nadie pone en duda que la «producción» de determinados bienes debe seguir atribuida al sector público, pero se impone que los gobiernos intenten maximizar la eficiencia con que tales bienes y servicios se proveen. Aun cuando los medios para obtener esa mejora en la eficiencia son muy variados, es muy recomendable que el sector público se acostumbre cada vez más a la competencia que le pueda plantear el sector privado.

Dos campos en los cuales algunos países miembros de la OCDE han llevado a cabo iniciativas destinadas a implantar criterios de mercado dentro del sector público son la educación y la sanidad.

El objetivo de esas medidas es aumentar la calidad de los servicios prestados por unos hospitales y unos colegios que se ven abocados a competir entre sí para atraer a unos «clientes» que disponen de mayor libertad de elección que la tradicional en estos casos. Ello no impide reconocer la existencia de dificultades, pues los servicios se suministran a coste cero, o son fuertemente subsidiados, y ello produce una demanda insatisfecha que da lugar a una asignación de la oferta basada en criterios diferentes de los precios, o se intenta hacer pagar a los usuarios una parte creciente de los costes de producción de tales servicios, lo cual tropieza siempre con la existencia de grupos de renta baja, cuya incapacidad para pagar impide

## REGULACION PUBLICA Y EFICIENCIA

Una de las cuestiones capitales en la teoría de la regulación pública es la del mantenimiento de incentivos al buen funcionamiento de la empresa o sector regulado.

Inicialmente, la empresa regulada debe obtener una tasa de rentabilidad suficiente para cubrir sus costes de producción y asegurar, además, una rentabilidad razonable a sus inversiones. El inconveniente que este enfoque presenta reside en que la empresa regulada tiene escasos incentivos para reducir sus costes, y si para aumentar su capitalización, originando ineficiencias en su proceso de producción.

Las privatizaciones de la era Reagan-Thatcher han puesto de moda un criterio alternativo denominado «regulación RPI-X» (siglas inglesas de *retail price index* y X, que es un número definido por la autoridad reguladora). De acuerdo con este criterio, las autoridades imponen un límite superior a los precios que la empresa puede cobrar, dejando a ésta libertad para fijarlos por debajo de ese límite. A su vez, esos precios-límite se definen para cestas de productos o servicios que son ajustadas periódicamente mediante un factor prefijado, exógeno a la propia empresa. El punto clave reside en que, durante un período establecido de antemano, la empresa puede variar libremente sus precios con tal que el precio medio de la cesta de sus bienes y servicios no aumente por encima del RPI-X.

Como puede observarse, la determinación de las variaciones en los precios-límite y la frecuencia con la que se ajusta el factor X cobran una relevancia especial. A diferencia del criterio de regulación mediante tasa de rentabilidad, el sistema RPI-X no supone que los costes y la demanda son conocidos y, de hecho, incentiva a la empresa a descubrirlos al tiempo que le induce a utilizar procedimientos y técnicas minimizadores de costes.

Sin duda, la gran ventaja que el RPI-X encierra consiste en que mantiene el incentivo para producir eficientemente, incentivo, por lo general, ligado a la maximización incondicional de beneficios; de tal forma, que pueda traspasarse a los consumidores una parte del incremento esperado en la eficiencia.

extender estos criterios de actuación a otros campos de la oferta del sector público.

Igualmente factible resulta la posibilidad de encomendar al sector privado la provisión de bienes y servicios actualmente facilitados por el sector público, si bien es requisito imprescindible que exista un mercado competitivo si se desea asegu-

rar el éxito de este fenómeno de desregulación que constituye una de las soluciones más esperanzadoras tanto en el suministro de infraestructuras públicas como en la financiación de ciertos esquemas de seguridad social, sin atentar, en opinión de los autores del trabajo, al principio de equidad vertical o de igualdad de acceso. El documento termina con unas frases que vale la pena transcribir literalmente: «El reto para los años 1990 es desarrollar un sector público más flexible. Los gobiernos deberán estudiar más de cerca sus objetivos, los límites de los servicios que facilitan y los medios más

adecuados para suministrarlos. Los noventa constituirán, probablemente, una década de transición antes de que los gastos sociales crezcan rápidamente de nuevo.»

#### NOTA

(\*) Howard Oxley, Maria Maher, John P. Martin, Giuseppe Nicoletti y Patricia Alonso-Gamo, «The Public Sector: Issues for the 1990's», en *Working Papers*, núm. 90 (París: OCDE, diciembre 1990).