

# Tamaño y eficiencia del Sector Público : cuatro temas

Francisco FERNANDEZ ORDOÑEZ

**Q**UIZAS la mejor forma de introducir a la lectura de las páginas siguientes, sea la de destacar los cuatro grandes temas que, en mi opinión, dominan su contenido.

El primer tema es el del tamaño de nuestro sector público. Yo creo que la conclusión dominante es que nuestro sector público no es grande cuantitativamente en comparación con otros, pero presenta una tasa elevada de crecimiento. Sobre todo, su futuro, que como se reconoce por casi cuantos lo analizan, es sombrío.

España, como Portugal, mantuvo durante el régimen anterior un sector público relativamente contenido, con escaso crecimiento de la presión fiscal. Un primer tema para la reflexión es el de la correlación entre el crecimiento del gasto público y la democracia representativa. Los regímenes autoritarios permiten lógicamente un mayor control de las variables políticas que están detrás de las magnitudes económicas.

Me referiré más tarde a este tema, que ha interesado mucho a la doctrina en los últimos años.

Sin embargo, el crecimiento del gasto público se puede explicar, en sí mismo, por la propia crisis económica: la crisis ha desvelado necesidades sociales

nuevas, ha desplazado sobre el sector público los costes de una estructura económica ineficiente y, en última instancia, nos ha presentado al cobro una lista, nada desdeñable, de viejas facturas atrasadas. El fenómeno es mundial y en muchos países con larga tradición democrática se ha producido el mismo salto espectacular, expresado gráficamente en las cifras de los déficits públicos.

Por ello, en estos momentos, un sector de la doctrina está tratando de encontrar una relación invertida entre fluctuaciones largas de los gastos públicos y el ciclo Kondratieff. Ello es así porque, ni las teorías neoclásicas, ni las keynesianas, son respuestas suficientes, al no tener en cuenta el problema de cambio estructural que la propia crisis representa.

También parece que hay acuerdo, y personalmente he manifestado mi preocupación sobre este tema hace tiempo, en que la creación del Estado autonómico va a generar inevitablemente tensiones hacia un mayor crecimiento del sector público y, muy especialmente, en gastos corrientes.

La segunda idea que se trata con insistencia en las páginas siguientes es la del déficit. Aquí también creo que hay acuerdo en que nuestro déficit no es ex-

cesivo comparativamente, pero que es preocupante la tasa de crecimiento de los últimos años.

Efectivamente, en los últimos años se está produciendo, como he dicho, en muchos países el fenómeno del crecimiento del déficit público y se está explicando por el hecho de lo que se ha llamado el «mercado político». En virtud de esta teoría, el crecimiento del Estado depende de las demandas de los electores. Los hombres políticos normalmente prefieren responder a estas demandas con aumentos de gastos sin la contrapartida del aumento de impuestos. En otras palabras, como se ha escrito, se pide demasiado al impuesto y demasiado poco al contribuyente. Sin embargo, la explicación no consiste sólo en el temor de los dirigentes a la política impopular de elevar los impuestos directos.

Me parece por ello de gran interés en esta línea el análisis del reciente premio Nobel R. V. Klein sobre la rigidez a la baja de los gastos consolidados, y por lo tanto la imposibilidad de los políticos para responder a las necesidades nuevas con otra estrategia que la de la producción de nuevos gastos.

En resumen, desde el libro de O'Connor sobre la *Crisis fiscal del Estado*, hasta los últimos estudios sobre la «regulación estructural de la economía», parece claro que la situación actual ha producido en los países industrializados una sobrecarga de exigencias que afectan a la propia legitimidad del sistema capitalista y que le están obligando a sufrir unas tensiones extraordinarias donde ha quedado desbordada la configuración clásica del Estado. En esta ten-



sión de la democracia actual que se está analizando hoy, por todos los teóricos de la derecha y de la izquierda, se está comprobando la insuficiencia de los mecanismos parlamentarios clásicos. Como ejemplo de ello, si yo no quisiera dar malas noticias, no diría algo que se ha aprobado en los presupuestos de este año con los votos desde la derecha hasta la izquierda. Se trata de una enmienda según la cual los créditos de subvenciones a los sectores industriales en crisis van a ser ampliables, con lo cual la capacidad de crecimiento del gasto, en la vía que ha quedado abierta, es infinita.

Un posible mecanismo de limitación en el crecimiento del gasto público es relacionarlo con aumentos del PIB. Sobre este punto el ejemplo holandés, que se acerca a esa propuesta y que ya se ha experimentado, no permite otra cosa que un cierto escepticismo. En esta materia parece que hay acuerdo en que sí es deseable que se favorezca una financiación ortodoxa vía impuestos, aunque por razones personales tengo derecho a añadir algunas gotas de incredulidad: todo el mundo está de acuerdo en la financiación vía impuestos excepto cuando tiene que pagarlos.

El tercer tema analizado es el del intervencionismo. Probablemente la conclusión consiste en que nuestro sector público no es grande pero sí es importante. Es importante en el sentido de que hay demasiada intervención, aunque no sea grande, y que la intervención de la Administración es decisiva para las decisiones de los empresarios; demasiadas personas, empresas y sectores se han convertido en lo que se llama hoy

«los buscadores de rentas» ocupados en el asalto del sector público y, por tanto, hay en este sentido un cierto intervencionismo más o menos arbitrario que falsifica la economía de mercado.

Pero esto también tendría otra lectura y es que, a lo mejor, lo que está pasando es que en el sector público hay una excesiva influencia de ciertos elementos del sector privado y que uno de los problemas que tenemos es que el sector público sea realmente público, es decir, que represente exclusivamente los intereses generales del país y no los intereses de ciertos sectores, de ciertos grupos de presión. En otras palabras, que lo que ocurre no es que el sector público intervenga en el sector privado, sino que el sector privado intervenga en el sector público.

En definitiva, en materia de intervencionismo, se aborda un segundo tema y es que el sector público no es grande en sí mismo, pero sí es grande en relación con los servicios que presta. El gran tema de la eficacia. El sector público no es que sea grande, desde luego; en lo que sí parece que hay acuerdo es en que no es eficaz.

Y por último la importante cuestión de los bienes públicos, que éste sí que es un tema político, ¿qué actividades deben ser públicas y cuáles no?, en dónde estamos, qué pensamos, si debe ser pública o no la sanidad, la educación y cómo asumimos cada uno de nosotros la función de equidad o de redistribución de la renta. Aquí sí que tocamos el corazón mismo de la política, aquí sí que tocamos un problema de fundamental valoración política, donde en

este momento es muy difícil extraer conclusiones. Creo que hay un acuerdo general en que necesitamos democratizar y hacer transparente el sector público, tanto en la vía del gasto como en la vía del ingreso, que hay una asimetría y una falta de conciencia política en el coste que supone el aumento del gasto y el paralelo aumento de los ingresos, y que, en definitiva, en lo que yo sí creo que hay un acuerdo es en que los problemas del tamaño, de la eficacia, del déficit y de la estructura del sector público, son problemas esencialmente políticos que están en función de la valoración política de cada caso, que están en función del capital y de la fuerza política que tengan los distintos gobiernos y las mayorías de que se compongan, y que, en definitiva, esto no hace más que decirnos algo que ya sabemos, que es que detrás de las cifras y de las rúbricas del presupuesto se esconden y se interpretan las grandes opciones políticas. Esas opciones políticas son las que son determinantes, y por esto este tipo de discusión, que sería eterna, siempre tiene, queramos o no, un trasfondo político en gran parte de sus planteamientos.

Al final lo que se acaba discutiendo es una idea del Estado; de ese Estado polemizado y solicitado por unos y otros, y cuyo debate sigue siendo la última clave del pensamiento político y económico de nuestros días.

Para comprender los puntos claves de ese debate y los datos básicos que acotan sus límites en nuestro país, el lector encontrará una valiosa ayuda en las páginas siguientes.