

por parte de las leyes son amplias y están hechas para todo el mundo, habrá pocas probabilidades de que aparezcan buscadores de rentas y la ineficiencia estática será menor de la que habría en otro caso» (página 23).

(5) LARRY A. SJAASTAD, «Revolución en Chile: ¿Desastre o Corrupción?», *Información Comercial Española*, n.º 564-565, agosto-septiembre de 1980, págs. 117-129.

(6) K. BRUNNER, *Reflections...*, Rochester Reprint, n.º C-76, pág. 679.

(7) Ministerio de Hacienda, *Presupuesto del Sector Público 1980*. INI, *Memorias y Resúmenes de Actividades*; Ministerio de Hacienda, Dirección General del Patrimonio del Estado, *Empresas Estatales, Memorias*; Centro Europeo de la Empresa Pública, Bruselas, *La Empresa Pública en la Comunidad Económica Europea*, Anales del C.E.E.P., 1978, España.

(8) J. B. DONGES, *La Industrialización en España*, Ed. Oikos-Tau, Madrid, 1976, página 79.

(9) LARRY A. SJAASTAD, «Who Bears the Burden of Protection?», artículo preparado para el Seminario sobre Problemas del Comercio Internacional y la Inversión, patrocinado por el Centro de Estudios Comerciales y el Ministerio de Comercio, Madrid, 10-11 de abril de 1980.

(10) MANUEL J. LAGARES, «La participación creciente del sector público en la economía española: su contrastación empírica», *Hacienda Pública Española*, n.º 36, 1975, págs. 19-33.

(11) Véase P. SCHWARTZ, «El producto interior bruto de España de 1940 a 1960», en *El producto nacional de España en el siglo XX*, P. Schwartz ed., Instituto de Estudios Fiscales, 1977, esp. págs. 494-499, «La fiabilidad de las cifras de todas las estimaciones del PIB».

(12) Véase OCDE, *Revenue Statistics of OECD member countries (1965-1978)*, página 87, cuadro n.º 14.

(13) P. SCHWARTZ, «La definición de ciencia económica por Robbins: una crítica», *Revista Española de Economía*, vol. 3, 1972.

(14) J. BAREA TEJEIRO, «Los Presupuestos para 1979», *Hacienda Pública Española*, número 58, págs. 3-9.

(15) El *PSBR* en el Reino Unido incluye el déficit de las empresas públicas.

(16) L. A. ROJO y J. PEREZ, «La política monetaria en España: objetivos e instrumentos», *Estudios Económicos*, Serie A, número 10, 1977. Banco de España, Servicio de Estudios, págs. 18-19 y *passim*.

(17) La experiencia muestra que, en las economías que sufren hiperinflación, el déficit se cubre todo con impuesto inflacionista. Cf. LARRY A. SJAASTAD, *Revolución en Chile: ¿Desastre o Corrupción?*, I.C.E., número 564-565.

(18) COLIN CLARK, «Public Finance and Changes in Value of Money», *The Economic Journal*, vol. 55, 1945, págs. 371-389. El profesor Lucas Beltrán me indicó la fecha exacta de este artículo.

mente los bienes y servicios que producen se destinan al mercado y por tanto forman parte de este Sector, con el que tienen un comportamiento más homogéneo que con el de «no mercado», típico de las Administraciones Públicas.

La segunda cuestión que me ha surgido en la delimitación está relacionada con la amplitud que debe tener el concepto del gasto total de las Administraciones Públicas. Los economistas, como en tantas otras cosas, no estamos de acuerdo en esta cuestión.

Para el análisis que hemos efectuado, hemos considerado que el criterio más acertado es aquel que pretende poner de manifiesto la parte que, de los recursos disponibles de un país, se hace pasar por las Administraciones Públicas, bien para la producción de servicios colectivos, bien con la finalidad de redistribuir la renta originada en el proceso productivo de la nación. Comprende por tanto los gastos no financieros de las Administraciones Públicas.

La fijación del ámbito temporal, ha estado condicionada por los datos disponibles.

Para determinar las causas del crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas, nada mejor que conocer la evolución de sus actividades, el «para qué gasta», y para ello es preciso disponer de la clasificación funcional del gasto público y dicha clasificación sólo está disponible para el Estado y los Organismos Autónomos Administrativos a partir de 1969 hasta 1978. Para la Seguridad Social hemos efectuado una elaboración propia para el mismo período.

## UNA APROXIMACION AL CRECIMIENTO DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA DECADA DE LOS '70

José BAREA TEJEIRO

### DELIMITACION

**L**AS Administraciones Públicas constituyen el «Sector no mercado» en su sentido más puro, donde la mano visible de la autoridad pública sustituye totalmente a la mano invisible del mercado. Es

evidente que en otros agentes del Sector Público (Empresas Públicas comerciales e industriales, Instituciones Financieras públicas), se da también una intervención pública en algunas de sus decisiones, pero no es menos cierto, que otra gran parte de sus decisiones se rigen por el mercado, ya que precisa-

CUADRO N.º 1  
**LAS FUNCIONES PUBLICAS EN 1969**  
 (En miles de millones de pesetas)

	<i>M.M. pesetas</i>	<i>% total</i>	<i>% s/PIB</i>
Actividades generales ..... (Funciones puras del Estado, satisfacción de necesidades sociales en terminología de Musgrave.)	67,6	16,4	2,9
Actividades sociales ..... (Satisfacción de necesidades preferentes y programas de redistribución de la renta.)	245,5	59,5	10,6
Actividades económicas ..... (Gastos que promueven el desarrollo.)	81,9	19,9	3,5
No clasificables ..... (Intereses de deuda, calamidades.)	17,1	4,2	0,8
SUMA .....	412,1	100,0	17,8
Corporaciones Locales ..... (Gastos que no han podido ser clasificados funcionalmente.)	47,0		2,0
TOTAL GASTO .....	459,1		19,8

De las Corporaciones Locales no ha sido posible disponer de datos fiables que hubieran permitido elaborar una clasificación de sus gastos con carácter funcional, dicha exclusión sin embargo no tiene influencia en los resultados del análisis efectuado, por la escasa cuantía del gasto y por su práctica estabilidad (2 por 100 del PIB en 1969; 2,3 por 100 en 1978).

## LAS FUNCIONES PUBLICAS

Los datos que han resultado de la elaboración que hemos efectuado nos van a permitir centrar la discusión sobre el tamaño y comportamiento del Sector Público español.

En 1969 la estructura de las funciones desempeñadas por las

Administraciones Públicas españolas era la que se recoge en el cuadro n.º 1.

Las actividades sociales absorbían casi el 60 por 100 de los gastos de las Administraciones Públicas, y el 10,6 por 100 del

PIB, las actividades económicas casi el 20 por 100 (3,5 por 100 del PIB) y las actividades generales el 16,4 por 100, con el 2,9 por 100 del PIB. El gasto total representaba el 19,8 por 100 del PIB.

En 1978 la estructura del gasto cambió radicalmente, según vemos en el cuadro 2.

Todas las funciones prestadas por las Administraciones Públicas perdieron importancia relativa en la estructura del gasto con excepción de las actividades sociales, que pasaron a representar el 68 por 100 del gasto (ganancia de 8,5 puntos) y el 17,3 por 100 del PIB (ganancia de 6,7 puntos, de los 7,7 puntos del aumento del gasto total).

Las actividades generales pasaron a representar el 13,6 por 100 del gasto total (pérdida de 3 puntos) y el 3,5 por 100 del PIB, y las actividades económicas el 16,4 por 100 del gasto total (pérdida de 3,5 puntos) y el 4,2 por 100 del PIB.

Para dar una mejor idea de la intensidad en la dirección del gasto público hemos elaborado

CUADRO N.º 2  
**LAS FUNCIONES PUBLICAS EN 1978**  
 (En miles de millones de pesetas)

	<i>M.M. pesetas</i>	<i>% total</i>	<i>% s/PIB</i>
Actividades generales .....	390,2	13,6	3,5
Actividades sociales .....	1.951,1	68,0	17,3
Actividades económicas .....	469,8	16,4	4,2
No clasificables .....	59,6	2,0	0,5
SUMA .....	2.870,7	100,0	25,5
Corporaciones Locales .....	2.609,0		2,3
TOTAL GASTO .....	3.131,6		27,8

CUADRO N.º 3

**VARIACIONES EN LAS FUNCIONES PUBLICAS  
EN EL PERIODO 1969-1978**

(En miles de millones de pesetas)

	<i>Aumento M.M.</i>	<i>% del total</i>	<i>% s/PIB</i>	<i>Incremento medio anual s/PIB (en puntos)</i>
Actividades generales .....	322,6	13,1	0,63	0,07
Actividades sociales .....	1.705,6	69,4	6,70	0,74
Actividades económicas .....	388,0	15,8	0,70	0,08
No clasificables .....	42,4	1,7	-0,30	-0,03
<b>TOTAL .....</b>	<b>2.458,6</b>	<b>100,0</b>	<b>7,7</b>	<b>0,86</b>

el cuadro n.º 3, de los aumentos habidos en el período 69/78 en cada una de las funciones.

De este cuadro resulta que casi el 70 por 100 de aumento del gasto público en el período 1969/78, se explica por la mayor provisión de servicios sociales, que ha supuesto un incremento medio anual de 0,74 puntos sobre el PIB y de 6,7 puntos en el período (el total del gasto supuso 0,86 puntos y 7,7 puntos en el período, respectivamente), permaneciendo el resto de las funciones prácticamente estabilizadas en variación puntual media anual sobre el PIB (menos de una décima de punto de ganancia media anual).

**UN CAMBIO  
EN LAS FUNCIONES  
DE PRODUCCION  
PUBLICA**

Acabamos de señalar el fuerte cambio experimentado en la década de los 70 en las funciones de producción pública. Este cambio, como veremos más adelante, ha tenido una enorme influencia en la estructura económica del gasto público.

Dentro de la función servicios sociales se incluyen los gastos destinados a educación; sanidad; pensiones; servicios de asistencia social; vivienda y bienestar comunitario, y servicios culturales y recreativos.

En dos grandes agrupaciones podemos clasificar estos gastos: los que tienden a satisfacer necesidades preferentes: educación, sanidad, vivienda y servicios sociales y culturales y los que tienden a efectuar una redistribución de la renta originada en el proceso productivo: prestaciones sociales (incluidas las pensiones).

La primera pregunta que salta a la palestra es si la satisfacción de las necesidades preferentes debe efectuarse a través del presupuesto, o a través del mercado, evitando el fuerte crecimiento del gasto público.

Las necesidades preferentes en el esquema de Musgrave completan el cuadro de las necesidades públicas en unión de las necesidades sociales. Estas necesidades preferentes pueden ser satisfechas por servicios sujetos al principio de exclusión y se satisfacen a través del me-

canismo del mercado. Pero dichas necesidades se convierten en necesidades públicas cuando se consideran tan preferentes, que su satisfacción se efectúa, de una parte, vía presupuesto, y, de otra, por el mercado, pagando en este último caso los compradores el correspondiente precio.

La razón de ser de que las necesidades preferentes sean satisfechas por el Presupuesto a pesar de que puede proveerse su satisfacción a través del mercado, radica en que parte de estas necesidades se encuentran en la línea fronteriza entre necesidades sociales y necesidades privadas y, por tanto, el principio de exclusión puede ser aplicado a parte de los beneficios obtenidos, pero no a todos.

La satisfacción de necesidades preferentes, como por ejemplo la sanidad, a través del Presupuesto, es cierto que beneficia de manera directa a las personas a quienes se suministra gratuitamente el mismo, pero también se beneficia el resto de las personas por el hecho de vivir en una comunidad con un mejor estado sanitario. Una de las grandes ventajas, y que justifican en gran parte la provisión de servicios de educación a través del Presupuesto, es la integración social que con ello se consigue, permitiendo la convivencia de jóvenes de distintas clases sociales que fomentará un clima de tolerancia política y cultural.

Por otra parte, y como dice Musgrave, un argumento en favor de la satisfacción de necesidades preferentes y de la interferencia de la soberanía del consumidor, puede deberse a la dirección política en una sociedad democrática. Dentro de una comunidad democrática pueden

surgir situaciones en las que un grupo bien informado tenga derecho a imponer su decisión sobre los demás; así, las ventajas de la educación son más evidentes para las personas instruidas que para las no instruidas, lo que justifica la obligatoriedad en la asignación de recursos a la educación.

El cambio de estructura en la producción pública con una fuerte provisión de servicios sociales, ha originado un cambio sustancial en la distribución entre gastos corrientes y gastos de inversión. Es éste un tema polémico en la actualidad, donde se dan opiniones no muy fundamentadas y donde se pide un cambio voluntarista en favor de los gastos de inversión en detrimento de los gastos corrientes.

Se olvida con frecuencia que el gran factor determinante del cambio en la relación gastos corrientes-gastos de inversión, ha venido impuesto por el cambio en las funciones de producción pública, es decir, se trata de un cambio estructural y no coyuntural.

Cuando un país alcanza un determinado grado de desarrollo, la sociedad empieza a demandar del Estado servicios sociales (educación y sanidad, principalmente), que colocará a todos los ciudadanos en la misma línea de salida y con igualdad de oportunidades frente al reto del futuro.

Pero la entrada en funcionamiento de las inversiones realizadas para prestar dichos servicios sociales, origina una tasa de cargas recurrentes muchísimo más elevada que las inversiones de infraestructura (carreteras, regadíos, etc.), que se realizan por los países en la etapa del subdesarrollo. Como bo-

tón de muestra, baste señalar que en carreteras, la tasa de cargas recurrentes suele oscilar entre el 2 y el 3 por 100, en tanto que en educación varía del 20 al 60 por 100, según el tipo; en sanidad, del 30 al 70 por 100, y en servicios culturales puede llegar al 100 por 100.

Hemos realizado un ensayo de carácter global para determinar la tasa de cargas recurrentes de la función educación en el período 1969/78. Aunque dicha forma de proceder no es la más correcta, sin embargo la hemos realizado con objeto de obtener una aproximación rápida al problema, resultando una tasa global de cargas recurrentes del 45 por 100, que se encuentra en línea con lo expuesto anteriormente.

Quizás de lo que llevamos expresado podamos sacar la conclusión de que, a medio plazo, o el Gobierno cambia la dirección del gasto público hacia servicios que no son los que la colectividad demanda, como se puso de manifiesto en las encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Fiscales, o no será factible recuperar la antigua relación gastos corrientes-gastos de inversión.

La importancia cuantitativa que la producción de bienes públicos tiene en un país, podemos medirla por el porcentaje que representa de su consumo total. Mientras que en la CEE más del 20 por 100 del consumo total de la economía procede de la producción de bienes públicos, en España dicho porcentaje no llega al 13 por 100.

## **LAS PRESTACIONES SOCIALES**

En todos los países, los programas de ingresos y gastos

públicos se han considerado como un instrumento adecuado para corregir la distribución primaria de la renta o distribución funcional. Dejando aparte la posible redistribución que se puede ocasionar como consecuencia de la prestación de servicios públicos indivisibles, es evidente que las transferencias y los impuestos constituyen el mecanismo a través del cual se pueden efectuar ajustes en el estado de distribución de la renta.

Es evidente que la importancia que deben tener en un país los programas de gasto de carácter redistributivo dependerá de la distribución personal de la renta y del juicio de valor que cada colectividad establezca como la distribución deseable para una convivencia pacífica.

En cuanto a la distribución personal de la renta en España, el coeficiente de desigualdad de Gini era en 1965 de 0,40 y en 1970 de 0,51, habiéndose producido un empeoramiento en la distribución de la renta personal. De la investigación efectuada por los hermanos Alcaide resulta que en 1970 el 11 por 100 de los hogares españoles poseían casi la mitad de la renta personal.

No obstante esta mala distribución de la renta en España, los programas de gasto de carácter redistributivo sólo representaban en 1976 el 9 por 100 de la renta disponible de las familias, a pesar del fuerte aumento de las prestaciones sociales en la década de los 70.

En la década de los 80 entramos con una situación nada favorable para la contención de las prestaciones sociales. A título enunciativo señalaremos:

— Las pensiones mínimas de la Seguridad Social son de

15.000 pesetas mensuales y el 83 por 100 de los pensionistas están en las mínimas. El número de pensionistas es de 4,5 millones.

- Existe un grupo de marginados sociales que no cobran pensiones del Estado ni de la Seguridad Social (unas 600.000 personas) cuyo único ingreso asciende a una prestación de 4.000 pesetas al mes del Presupuesto del Estado.
- El número de parados se aproxima al millón y medio, y el paro afecta ya, no sólo a los que buscan trabajo por primera vez, sino a los padres de familia que han quedado en desempleo por pérdida del puesto de trabajo.
- El número de pensionistas se incrementa en la Seguridad Social cada año en un 4 por 100; para 1981, y como consecuencia de la rebaja de la edad de jubilación de 70 a 69 años dispuesta en el Estatuto del Trabajador, dicho porcentaje subirá en punto y medio (en total 5,5 por 100).
- Por el contrario, y como consecuencia de la crisis que viene padeciendo la economía española, el número de cotizantes apenas si aumenta, con lo cual se produce un fuerte desnivel en la relación pensionistas-cotizantes.
- La existencia de sectores en crisis (naval, siderurgia, textil), hace necesaria la rápida reestructuración de los mismos, lo que dará lugar a una fuerte reducción de puestos de trabajo en estos sectores.

## CONCLUSIONES

1. El sector público español no ha sobrepasado aún el límite

que le corresponde de acuerdo con el grado de desarrollo del país.

2. Es insuficiente la producción de bienes públicos y los programas de gasto de carácter redistributivo no parecen ser aún suficientes.
3. La economía española en la década de los 80, sólo tendrá crecimientos muy moderados en el PIB.
4. Aunque el sector público deberá continuar ganando participación en el PIB, sin embargo debe frenar su ritmo de crecimiento, acompasándolo a las posibilidades de crecimiento de la economía.
5. Hay que eliminar la ineficacia que se da en una gran parte de la Administración Pública, con horarios de trabajo que no alcanzan las 20 horas semanales.

Una elevación de la productividad en la Administración Pública es factor esencial para liberar recursos con

destino al crecimiento de los servicios sociales.

6. Como la demanda de servicios sociales va a continuar en la década de los 80, especialmente en lo que se refiere a Educación y Sanidad, es esencial disminuir sus costes unitarios, a través de una racionalización de sus estructuras de costes y de un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles (coeficientes de ocupación en hospitales y centros de enseñanza, establecimiento de turnos de trabajo, cumplimiento de horario, etcétera).
7. Es necesario reducir el ritmo de crecimiento del déficit público, para llegar a estabilizarlo y a reducirlo a medio plazo. Como por el lado del gasto éste crecerá más que el PIB, es necesario forzar la eficacia de la máquina recaudatoria evitando el fraude fiscal, sin incurrir en el fácil tópico de incrementar los tipos de gravamen.

## ¿CRECIMIENTO INDEFINIDO DEL SECTOR PÚBLICO?

Lucas BELTRAN

**E**N los últimos años el sector público y la presión fiscal han crecido mucho en España. En los otros Estados europeos el crecimiento fuerte tuvo lugar con anterioridad y en los últimos años se han hecho esfuerzos para frenarlo, esfuerzos que generalmente han sido infructuosos: el crecimiento del sector público y el de la tributación han persistido aunque

con ritmo más lento que en España.

En pura teoría, el tamaño del sector público, su déficit, la presión fiscal y las intervenciones estatales en la economía son fenómenos independientes y podemos imaginar distintas combinaciones de sus comportamientos. Cabe pensar en un país con un sector público conside-