

tamiento empresarial de las burocracias. Los políticos de las autonomías intentan detectar las preferencias redistributivas del grupo mediano de votantes en su jurisdicción. La multiplicación de centros de iniciativa multiplicará la cartera de nuevos proyectos. Las antiguas organizaciones o sus funcionarios tenderán a persistir. Los programas se multiplicarán y con ellos los presupuestos, y a la postre la presión fiscal. El Sector Público, en sentido amplio, crecerá.

NOTAS

(*) Agradezco a los señores José Roig, Alfredo Pastor y Alan H. Melzer, sus comentarios a la parte primera de este trabajo y al señor José A. García Durán sus comentarios a la última redacción del mismo. Como de costumbre, los errores son sólo imputables al autor.

(1) Este análisis no tiene en consideración el efecto renta que se deriva de la discriminación de precios. Nótese que el efecto renta, que desplazaría D_1 a la derecha y D_2 a la izquierda, reforzaría la relación inversa entre redistribución y ganancia de la descentralización.

(2) Vid. KARL BRUNNER, «Consideraciones sobre la economía política de la administración. La expansión continua del Gobierno», ICE, n.º 41, 1980.

Fruto de esta inflexibilidad organizativa e institucional y de esta incapacidad de adaptación a nuevas circunstancias económicas ha sido la reacción de los agentes privados, intentando los consumidores defender una dinámica de gasto propia de una economía en expansión y absteniéndose los empresarios de toda reconversión que permitiera sostener los niveles de competitividad. La traducción de estas posiciones en cifras macroeconómicas ha sido un importante retroceso de la tasa de ahorro familiar y de la inversión privada. El monto de la factura petrolífera y de la derivada del proceso de reasignación a nivel internacional de los factores productivos ha sido satisfecho de esta suerte con cargo básicamente a una reducción de la tasa de acumulación del capital y sólo los efectos de este grave fenómeno diferencial han acabado provocando una compresión del consumo privado.

La reacción del sector público ha sido, a mi juicio, muy similar. La única y fundamental diferencia es que el sistema democrático, por una confusa mezcla de móviles éticos y electorales, ha abordado activamente un impresionante proceso redistributivo cuyos efectos globales son más bien etéreos, como probablemente comprobemos a lo largo de la presente década. Por lo demás, su actuación ha sido tan pasiva e inercial como la del sector privado. No obstante, es preciso matizar dos extremos.

En primer lugar, que la tesis enunciada no presupone ningún juicio valorativo sobre el sistema democrático. La organización y funcionamiento del régimen autoritario anterior habían embalsado un conjunto de rei-

UNA REFLEXION SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO EN ESPAÑA DURANTE EL PERIODO 1976 - 80

Francisco Javier MORAL MEDINA

I. INTRODUCCION

ESTA breve nota responde al limitado propósito de realizar una somera reflexión en torno al comportamiento del sector público en España durante el segundo quinquenio de la década pasada, es decir, desde el cambio de régimen. Su tesis central es que, en términos generales, la política presupuestaria ha ofrecido una réplica meramente pasiva a la crisis económica y respondido de forma muy activa a los graves problemas distributivos heredados del pasado. En cierto sentido, sería lícito afirmar que el sistema democrático ha regido los destinos del gasto público como habría sido relativamente razonable si la crisis económica no hubiera existido. Lo cual, en

definitiva, no constituye sino un reflejo de la prolongada subordinación de los principios de eficiencia económica a los restantes objetivos definidos como prioritarios.

De tal comportamiento no es posible responsabilizar en exclusiva a los sucesivos gobiernos. Como es natural, cuantos grupos e instituciones ostentan una cierta representación social deben asumir su cuota de responsabilidad. Afirmación tanto más evidente cuanto que, en mi opinión, las pautas que definen aquel comportamiento no han sido privativas del sector público. La economía española en su conjunto ha reaccionado frente a la crisis de una forma pasiva e inercial, revelando la rigidez de sus estructuras y la aversión al cambio de sus protagonistas (de derechas e izquierdas).

vindicaciones sociales, en múltiples ocasiones justas, que ya en los últimos años del mismo comenzaron a exteriorizarse con virulencia. El sistema democrático hubo de afrontar un difícil conflicto intertemporal entre eficiencia y equidad, que resolvió en buena medida en favor de esta última sin comprender que una política económica redistributiva de tan importantes proporciones y en un contexto crítico podía acabar menoscabando hasta tal punto la eficiencia del sistema productivo que a la postre todos terminarían perdiendo. En este sentido, parece que las consecuencias del comportamiento presupuestario público sobre el sector privado han sido bastante negativas y justifican parcialmente la inhibición de éste.

En segundo término, y aunque resulta obvio, hemos de recordar que el período examinado es notablemente heterogéneo. El primero de los años no constituye sino un término inicial de referencia en el cual las decisiones presupuestarias son meramente adaptativas a las circunstancias políticas. Durante el bienio 77-78 es cuando el comportamiento antes descrito resulta más evidente. Del propósito de transformar en profundidad las coordenadas de actuación del sector público no queda finalmente sino un crecimiento inusitado de las transferencias redistributivas y una respuesta inercial a los problemas subyacentes bajo el aparato productivo. El ejercicio 1979 arrastra la dinámica del bienio anterior aunque comienza a ser patente la imposibilidad de proseguir la vía redistributiva emprendida sin mejorar simultáneamente la eficiencia global del sistema económico. Es un año en

que la acción de gobierno queda en buena medida paralizada, intentando sin éxito la contención de las actividades sociales y buscando fórmulas de superar la pasividad presupuestaria frente a la crisis económica. En 1980, por último, inflexiona la tendencia anterior y aparecen ya esbozados los rasgos que con seguridad habrán de configurar el comportamiento presupuestario al menos durante el primer quinquenio de la presente década: recesión redistributiva, fuerte apoyo presupuestario a las empresas públicas y privadas, y aumento de la inversión pública productiva.

Sobre este conjunto de ideas giran los epígrafes siguientes. El II contiene unas breves consideraciones sobre los principales factores determinantes del comportamiento del gasto público en España durante el período citado. El epígrafe III examina en síntesis la evolución de los ingresos (impositivos y por cotizaciones sociales) y del déficit público. El IV y último intenta encajar las conclusiones empíricas extraídas en el marco teórico habitual, infiriendo que es más bien en los defectos que comportan los mecanismos de asignación por la vía de elección colectiva que no en los fallos del mercado donde hemos de buscar las causas de los aspectos negativos de la acción presupuestaria durante el quinquenio precedente.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO DE 1976 A 1980

Trabajos cuantitativos que diseccionan en profundidad el

comportamiento del sector público a lo largo de la década pasada figuran ya incluidos en este número. Me limitaré, pues, a concretar determinados aspectos que me parecen relevantes y a efectuar los comentarios pertinentes en aval de la tesis inicialmente indicada.

La dimensión del sector público español, medida como porcentaje del gasto total consolidado de las Administraciones Públicas respecto al Producto Interior Bruto al coste de los factores, ha crecido intensamente durante el segundo quinquenio de la década pasada (unos 7,0 puntos porcentuales, aproximadamente). Puesto que las inversiones reales han evolucionado como máximo a un ritmo similar al del PIB, aquel aumento hemos de atribuirlo forzosamente a un importante crecimiento de los gastos corrientes y de las transferencias de capital. Sin embargo, discutiendo estos análisis por lo general en términos de la clasificación funcional del gasto, las razones fundamentales que explican aquel incremento quedan parcialmente ocultas bajo rúbricas genéricas cuyo específico contenido es necesario desvelar. Porque, *de facto*, ocurre que sólo dos concretas partidas de gasto, pensiones y subsidio de desempleo, explican por sí cerca de las dos terceras partes del crecimiento relativo del sector público en tal quinquenio. Unos 5 puntos porcentuales de los 7,0 en que cabe cifrar el aumento de su dimensión, como revela el cuadro número 1.

Parece oportuna una breve digresión sobre ambas partidas, comenzando por las pensiones. Prescindiendo de las de beneficencia, abonadas a través del Fondo Nacional de Asisten-

CUADRO N.º 1

**EVOLUCION DE PENSIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPLEO
(1976-1980)**

(En miles de millones y % PIB)

CONCEPTO	1976		1980	
	Importe	%	Importe	%
1. PENSIONES:	317,0	4,7	1.150,0	7,8
— De la Seguridad Social	250,0	3,7	920,0	6,3
— Del Estado	60,0	0,9	200,0	1,3
— Del FNAS (de beneficencia) ...	7,0	0,1	30,0	0,2
2. DESEMPLEO	41,0	0,6	327,0	2,2
— Subsidio	41,0	0,6	315,0	2,1
— Empleo comunitario	—	—	12,0	0,1
TOTAL PENSIONES Y DESEMPLEO	358,0	5,3	1.477,0	10,0

Fuente: Liquidaciones provisionales (1980) y definitivas (1976). El PIB, según serie homogénea del Banco de España, creció de 6,69 a 14,67 billones.

cia Social, y a nivel conjunto de Estado y Seguridad Social, el importe medio de una renta por pensión no superaba en 1976 la cantidad de 80.000 pesetas anuales (167.000 en Estado y 71.000 en Seguridad Social), ascendiendo el colectivo de perceptores a 3.852.000 personas (348.000 en Estado y 3.504.000 en Seguridad Social). Estas cifras permiten comprender, desde una perspectiva ética, el comportamiento redistributivo del sector público a partir del cambio de régimen.

La situación del pensionista colocaba, en efecto, a la política económica frente a un agudo conflicto temporal entre eficiencia y equidad (y frente a un compromiso electoral a la «política»). En la solución del mismo fueron infravalorados los argumentos de eficiencia y ponderados en exceso los restantes, pues no otro juicio permite un crecimiento de la participación de este colectivo en la renta de

3 puntos en el curso de cuatro años (77/80). En mi opinión, habría sido conveniente resolverlo —por supuesto—, pero a un ritmo más pausado en atención a las siguientes reflexiones:

* En primer término, y sentado como punto de partida el hecho de la desvinculación del importe de las revalorizaciones anuales y por ende de la pensión del cálculo actuarial, debió haberse valorado con más realismo la posibilidad de que la situación económica del pensionista estuviera atenuada por una cierta adaptación del entorno social (y en especial del familiar) a las expectativas históricas de una jubilación paupérrima.

Cuando el mercado falla (vid. más adelante ep. IV) no sólo la acción presupuestaria pública, sino también los códigos éticos y morales son vías alternativas de asignación eficiente. Cuando, como en

este caso específico, ni el mercado ni la actuación pública han sido desde ya largo tiempo mecanismos eficientes de solución, había razones para sospechar que las propias pautas de comportamiento social habrían generado mecanismos autocorrectores y compensatorios que restarían dramatismo a la fría realidad de las cifras. Como en verdad sucedía e ilustraré a continuación.

En el sector agrícola, donde un colectivo del orden de 1.000.000 de personas percibió en 1980 por pensiones la cifra de 280.000 millones de pesetas, coincidente en forma aproximada con el déficit de la Seguridad Social Agraria, las pautas morales de comportamiento de las familias y las tradiciones testamentarias, unidas a la muy probable persistencia en el trabajo de quien rebasa la edad de jubilación, permiten suponer que aquella cifra —impresionante comparándola con el valor añadido neto y la población activa del sector agrícola— es más una adición a rentas que continúan percibiéndose que no una transferencia compensatoria por las que cesan de obtenerse con la incorporación al estamento de pensionados. En el sector industrial y urbano, no es infrecuente quien continúa ejerciendo pequeños trabajos marginales, o los que perciben pensión complementaria privada con cargo a fondos constituidos por la empresa en que prestaron sus servicios (en la inmensa mayoría de las grandes empresas industriales y financieras existen tales fondos). En el Estado, es ya tra-

dicional proporcionar ciertos trabajos a determinadas clases pasivas militares. Y los ejemplos podrían multiplicarse. Aunque, repito, estas consideraciones tangenciales no invalidan en absoluto la necesidad de resolver el problema, sí hubieran restado fuerza y perentoriedad a los argumentos de equidad.

* En segundo lugar, parece que fueron excesivamente subvalorados los efectos adversos de este proceso redistributivo sobre la tasa de crecimiento y la eficiencia general del sistema productivo. A raíz de las perspectivas de una crisis mundial generalizada de larga duración reveladas por la crisis petrolífera de 1973, el único camino viable era acelerar el progreso tecnológico e intensificar la productividad del trabajo y del capital, prioritariamente en el sector industrial. Pero iniciar esta vía exigía a corto plazo recomponer las expectativas de beneficios, sumamente deterioradas por múltiples factores de todos conocidos, y, en tanto nadie demuestre la posibilidad de elevar rápidamente la calidad de empresarios y trabajadores, una mejora de tales expectativas sólo es factible reduciendo costes e incrementando los beneficios actuales.

En estas circunstancias, no es aventurado afirmar que el fuerte crecimiento de las cotizaciones (en órdenes de magnitud, unos 0,7 billones en 1976 y 1,7 billones en 1980) y de las transferencias estatales a la Seguridad Social (0,03 en 1976 y 0,25 billones en 1980, incluyendo

financiación del desempleo) ha debido ejercer un considerable impacto negativo sobre el excedente neto de la empresa industrial y sobre la renta disponible de las economías familiares con tasa de ahorro no inferior a la media, e, inversamente, acrecentado la de las unidades con más elevada propensión al consumo. Es decir, en pura lógica, este proceso de transferencias ha gravitado intensamente sobre los estratos medios de renta, que nutren el grueso del ahorro nacional, y recaído en favor de unos colectivos necesariamente con muy alta propensión al consumo.

Aunque exigiría un artículo extenso analizar debidamente todas las implicaciones de este proceso, piénsese —recurriendo a una pincelada gráfica— que si el presupuesto de pensiones hubiera crecido 1,5 puntos porcentuales respecto al producto nacional en lugar de 3,0, el tipo de cotización en régimen general habría podido descender en 1980 al 29 por 100 (34 en promedio durante dicho año, aproximadamente). En mi opinión, este factor es uno de los que pueden contribuir a explicar la crisis diferencial interna de la economía española.

* Finalmente, no hubo conciencia exacta de las comprensibles limitaciones técnicas que el aparato administrativo de la Seguridad Social ofrecía en orden a manejar adecuadamente un proceso redistributivo de tan importantes proporciones. Tales limitaciones han sido y son realmente serias en sus consecuencias. De una parte,

sólo a finales del quinquenio hubo conocimiento suficiente del colectivo a efectos de comenzar a introducir el principio de personalización y discriminar las elevaciones en función de las percepciones totales acumuladas. Además, no ha existido un control riguroso sobre el fraude en esta materia. Así, a partir de 1976 resulta que el número de personas que han causado derecho a pensión por invalidez ha crecido a una tasa acumulativa anual en torno al 13 por 100, porcentaje tan inadmisiblemente (el de los que causan por jubilación oscila en torno al 4,5 por 100) que ha abocado a la pintoresca situación actual, en la que el número de los que anualmente causan pensión por invalidez es similar al de los que comienzan a devengarla por jubilación. Por último, hubo errores técnicos de envergadura, como la norma de revalorización relativa a 1978, que generó una desviación en más próxima a 75.000 millones respecto al presupuesto de pensiones aprobado.

Este conjunto de razones, y algunas más que por brevedad omitiré, probablemente podrían haber reducido el valor relativo de los argumentos de equidad frente a los de eficiencia y determinado un ritmo menos acelerado en la solución del problema. A la postre, ya en 1980 hubo necesidad de refrenar el proceso. Aunque, con todo, y a la vista de la Ley 5/1979 y de la Ley 35/1980, me temo que la inmensa mayoría de nuestros representantes parlamentarios no estén conformes con las apreciaciones aquí vertidas (1).

Por lo que afecta al subsidio

de desempleo, es obvio que la responsabilidad de su crecimiento no es directamente imputable al sector público sino a la evolución general del sistema económico. El paro registrado en diciembre de 1980 ascendía a 1,4 millones de personas, de los cuales la mitad aproximadamente percibía subsidio por un importe total en torno a 315.000 millones —prestaciones en mano más cuotas sociales correspondientes—. Por término medio, la percepción en mano estuvo situada el ejercicio pasado en una cantidad anual que cabe estimar en unas 325.000 pesetas, cifra lógicamente muy superior a la abonada en 1976, ya que el importe del subsidio está dado en función de un cierto porcentaje del salario. Al incremento de éstos y, sobre todo, al del número de percepciones es debido el espectacular aumento de esta partida.

Ahora bien, lo que en estas circunstancias resulta censurable es el comportamiento de la inversión pública durante el período, que sólo en 1980 registró un crecimiento en términos reales, con descensos del 14 y 4 por 100 en 1978 y 1979. Aunque no es momento oportuno de analizar las causas de este anómalo comportamiento ante una recesión generalizada de la inversión privada y un aumento del número de parados, que ya en 1978 presentaba síntomas alarmantes, puede resultar útil apuntar algunas sugerencias en torno al tema:

* En primer término, es preciso corregir el equívoco existente acerca de la capacidad inversora de la Administración Pública. Incluyendo a los principales organismos autónomos inversores (Junta de Construcciones Escolares,

IRYDA, ICONA e INV), el grado de realización de las inversiones públicas al final del período de ampliación, medido por la relación «pagos ordenados/crédito final», superó el 95 por 100 en los Ministerios de Educación, Obras Públicas e Industria y el 90 por 100 en los de Agricultura y Transportes, a lo largo de prácticamente todos los ejercicios del quinquenio, aun computando la deficiente actuación del Instituto Nacional de la Vivienda (sujeto, dicho sea en su descargo, a las rocambolescas peripecias de la política de vivienda). Existe, sin duda, un cierto techo estructural en la capacidad inversora de estos Departamentos, pero de ninguna forma a tan bajo nivel como el que erróneamente podría inferirse de un examen global de los ratios de contratación. A este respecto, es preciso considerar muy seriamente el hecho de que el programa de inversiones públicas del Ministerio de Defensa ha experimentado un crecimiento extraordinario durante el período examinado por efecto de la Ley de Defensa y que este Departamento, probablemente por su inexperiencia en la materia, no superó por término medio un grado de realización del 70 por 100. En mi opinión, no es a la incapacidad ejecutiva de la burocracia administrativa de los departamentos inversores natos a quien cabe imputar el deficiente comportamiento de la inversión pública, sino a los titubeos y vacilaciones en la definición de directrices de gobierno sobre la materia, así como, excepcionalmente, a la ausencia de coordinación

y estímulo por parte de ciertos titulares departamentales.

* En segundo lugar, en dicha indefinición de una política pública inversora influyeron causas múltiples de difícil identificación. De una parte, un cierto liberalismo, a mi juicio mal entendido, que observaba con recelo la actividad inversora estatal sin comprender que se trataba exclusivamente de garantizar las carteras de pedidos del sector privado y de estimular por la vía de los efectos multiplicadores la inversión de éste. Intentar comprimir la dimensión del sector público compensando mediante reducciones de la inversión el aumento de los gastos corrientes no es una actitud liberal sino un intento de justificar la propia incapacidad de controlar éstos. Además, es probable que jugara un juicio equivocado acerca de la tensión social existente y de la posibilidad política de concentrar el esfuerzo inversor público en las últimas fases del ciclo electoral. A raíz de las elecciones generales de 1979, que ejercieron un fuerte impacto negativo sobre la inversión pública, la depresión de las expectativas aconsejaba estimular ésta por todos los medios y por encima de posibles razones basadas en el calendario electoral. De otra parte, no fue sino con múltiples reticencias y hasta avanzado el ejercicio 1979 cuando fue constituido un comité técnico encargado de elaborar un nuevo programa de inversiones públicas sustitutivo del agotado PIP. Reticencias, debo añadir, aparentemente fundadas en la fútil pretensión de que

toda programación recordaba a la «planificación desarrollista», y que en el fondo respondían a las resistencias políticas que suscitaba la disciplina técnica que necesariamente había de derivar del propio proceso de formulación de aquel programa.

* Por último, es conveniente precisar que estas reflexiones no son sino muy parcialmente aplicables a la inversión de las empresas dependientes del Instituto Nacional de Industria (que, como es sabido, no forma parte de la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas). En este terreno, y tómesese la afirmación siguiente con todas las reservas, estimo que sí es imputable a la burocracia gestora, aun comprendiendo los difíciles problemas a que la misma debe hacer frente.

Analizados ambos conceptos, pensiones y subsidio de desempleo, y antes de continuar identificando las partidas concretas que han determinado la expansión de los gastos de las Administraciones Públicas, es de justicia realizar una advertencia acerca del comportamiento general del sistema de Seguridad Social durante el quinquenio. Existe la creencia de que hay un descontrol generalizado en este subsector de las Administraciones Públicas, lo cual no es demasiado exacto si juzgamos aquél por la proliferación de gastos, como demuestra el cuadro n.º 2.

Del mismo se desprende con absoluta claridad que, salvo pensiones y subsidio de desempleo cuyas cuantías son ajenas a la voluntad decisoria de los órga-

nos responsables del sistema a nivel técnico, el resto de las partidas ha sido administrado con prudencia, hasta el punto de que han reducido su participación en el producto nacional.

En esta labor de identificación de los conceptos concretos que han determinado en el ámbito de los gastos corrientes el crecimiento de la dimensión del sector público, un primer resultado ha sido, pues, que «pensiones» y «subsidio de desempleo» explican prácticamente las dos terceras partes del porcentaje en que cabe estimar aquel aumento de tamaño. Sin perjuicio de un comportamiento realmente austero del sistema de Seguridad Social en las restantes partidas de gasto. Por tanto, habremos de continuar la búsqueda en el subsector Estado.

A este respecto, la primera noción que es preciso rechazar es la idea de que ha sido el crecimiento de las retribuciones de los funcionarios del Estado, o de su número, una de las causas determinantes del incontenible aumento de los gastos corrientes. En realidad, el capítulo primero del presupuesto estatal, excluyendo pensiones, no explica sino 0,5 puntos de aumento de participación relativa, de los cuales una buena parte son imputables a la conversión del numeroso personal contratado, que a mitad de la década pasada ejercía funciones docentes a todos los niveles de la enseñanza pública, en funcionarios de carrera del Ministerio de Educación y al incremento (en parte ficticio, porque en algún departamento figuraban como satisfechas con cargo a gas-

CUADRO N.º 2

RESUMEN COMPORTAMIENTO SEGURIDAD SOCIAL
(En miles de millones y % PIB. Liquidación)

CONCEPTO	1976		1980 (AVANCE)	
	Importe	%	Importe	%
1. GASTOS CORRIENTES...	679,0	10,1	2.058,0	11,0
a) Prestaciones económicas ...	418,0	6,2	1.438,0	9,8
— Pensiones ...	250,0	3,7	920,0	6,3
— Subsidio desempleo...	41,0	0,6	315,0	2,1
— Resto (*) ...	127,0	1,9	203,0	1,4
b) Servicios sociales (**)	8,0	0,1	32,0	0,2
c) Asistencia sanitaria (***)	226,0	3,4	525,0	3,6
d) Gastos generales ...	27,0	0,4	63,0	0,4
2. GASTOS INVERSION ...	22,0	0,3	17,0	0,1
TOTAL GASTOS ...	701,0	10,4	2.075,0	14,1

(*) Incluye Incapacidad Laboral Transitoria, Invalidez Provisional, Protección a la Familia, Indemnizaciones y Auxilios Económicos.

(**) A la estimación de liquidación en 1980 han sido adicionados 9,0 miles de millones que figuran de dotación al Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas en el Ministerio de Educación, ya que en 1976 las Universidades Laborales figuraban en el área de la S.S.

(***) El importe total de la inversión ha sido imputado y restado de este concepto.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

tos de inversión y ha sido corregida esta anomalía legal) de retribuciones del personal sujeto a convenio. De hecho, la retribución total del funcionario ha experimentado una cierta reducción en términos reales, aun cuando determinados colectivos específicos (profesores de EGB, Técnicos de Administración Civil, por citar dos ejemplos) hayan podido resultar más beneficiados como consecuencia de reclasificaciones u otras medidas análogas.

Resta, pues, por examinar la evolución de las transferencias corrientes y de capital del subsector Estado. Comenzando por las primeras, su importe total en 1980 en términos de pagos ordenados ascendió a unos 510.000 millones de pesetas, deducción hecha de las cantidades transferidas a la Seguridad Social (170.000 millones), al organismo autónomo administrativo INEM (80.000 millones) y a familias a través del FNAS (30.000 millones). A su vez, en 1976 el monto total de las transferencias corrientes prácticamente alcanzó la cifra de 210.000 millones, de los cuales unos 40.000 millones fueron transferidos a Seguridad Social (que entonces asumía las responsabilidades del subsidio de desempleo, de Universidades Laborales y de Higiene en el Trabajo) y al Fondo Nacional de Asistencia Social. Es preciso, por lo tanto, identificar las causas determinantes de la diferencia entre aquellos 510.000 millones y los 170.000 millones liquidados al comienzo del período, diferencia que explica 1,0 puntos porcentuales del aumento de dimensión relativa del sector público durante el quinquenio estudiado. Hay tres conceptos concretos en los que cabe centrar este análisis:

subvenciones a ciertas empresas públicas (RENFE, FEVE y HUNOSA), subvenciones a empresas privadas por diferencias de precios satisfechos con cargo a la renta del Monopolio de Petróleos y subvenciones a los centros no estatales de enseñanza para financiar la gratuidad de ésta. El cuadro n.º 3 recoge las cantidades liquidadas por tales conceptos:

Estas cifras no requieren excesivos comentarios. Las transferencias por diferencias de precios satisfechos con cargo a la renta del Monopolio de Petróleos y por costo de combustibles líquidos no constituyen, en realidad, un nuevo concepto surgido en 1980 sino una forma distinta y más correcta de explicitar en contabilidad presu-

pueraría subvenciones ya existentes en 1976. Su tratamiento adecuado habría exigido una valoración de las mismas en este último año citado, cálculo que no hemos realizado por estimarlo marginal a los propósitos de esta nota. Quede, no obstante, constancia de esta pequeña anomalía en la homogeneidad de las cifras comparadas.

En cuanto a las aportaciones realizadas a los centros no estatales de EGB para financiar la gratuidad de la enseñanza, que es concretamente en 1978 cuando crecen de unos 15 a 35.000 millones, su fundamento reside en una de las directrices financieras que inspiran la discutida filosofía del tan debatido Estatuto de Centros Docentes aprobado el pasado año. A saber,

CUADRO N.º 3
EVOLUCION DE CIERTAS SUBVENCIONES
DEL SUBSECTOR ESTADO
(En miles de millones y % PIB)

CONCEPTO	1976		1980	
	Importe	%	Importe	%
1. SUBVENCIONES RENFE, FEVE Y HUNOSA	19,9	0,3	99,9	0,7
— RENFE	12,5	—	65,1	—
— FEVE	2,4	—	6,9	—
— HUNOSA (a través del INI)	5,0	—	27,9 (*)	—
2. SUBVENCIONES POR DIFERENCIAS DE PRECIOS	0,0	0,0	34,3	0,2
— Sector agrícola	0,0	—	10,1	—
— Sector pesquero y flota pesquera	0,0	—	10,9	—
— Sectores industriales varios y CEPESA	0,0	—	13,3	—
3. SUBVENCIONES CENTROS NO ESTATALES	14,0	0,2	45,0	0,3
TOTAL	33,9	0,5	179,2	1,2

(*) Incluye un suplemento de crédito por pérdidas de 1979 (5.694 millones) y un crédito extraordinario por pérdidas de 1977 y 1978 (6.200 millones).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

que habiendo sido ya efectuada una reforma tributaria que propicia una distribución equitativa de la renta no sería lógico incidir de nuevo por la vía del gasto público sobre el mismo objetivo y que, por lo tanto, quien acuda a un centro no estatal debe recibir una subvención por importe equivalente al coste del puesto escolar en la enseñanza pública. La plena aplicación de este principio exigirá gradualmente elevar la actual dotación a unos 125.000 millones, en pesetas constantes de 1980.

Por último, las subvenciones a RENFE y FEVE, de un lado, más las concedidas a HUNOSA, por otro, que han quintuplicado su cuantía en un cuatrienio, contribuyen con 0,4 puntos al crecimiento del tamaño relativo del sector público. Con respecto a RENFE, es necesario precisar que su gestión ha sido, como mínimo, aceptable y no es posible valorarla en función solamente de la evolución de sus pérdidas compensadas: no hay exceso de personal, su productividad no es baja, el coste salarial medio es normal y su capacidad inversora alta. El problema de fondo de nuestro transporte ferroviario no reside en la organización y dirección de la empresa concesionaria sino, básicamente, en la existencia de dos obstáculos difícil y lentamente superables. Por una parte, el cerrado radio de curvatura de las líneas impide alcanzar velocidades competitivas con el transporte por carretera, por moderno que fuere el material móvil. En tal sentido, existe ya un proyecto razonable de modificación del trazado general de la red cuya ejecución exigirá cuantiosas inversiones. De otra, es preciso considerar que el usuario de la carretera no asu-

me directamente el coste del capital invertido en la construcción y mantenimiento de la misma mientras que RENFE, en la medida en que las transferencias de capital no cubren el importe de la inversión en infraestructura, soporta parcialmente con cargo a sus beneficios dicho coste. Es de suponer que, dado el elevado rendimiento energético del transporte ferroviario comparativamente con los restantes medios, los problemas financieros de esta empresa puedan tener solución a largo plazo en el contexto de una política tarifaria inteligente y coordinada. Por el contrario, HUNOSA, ya desde su creación, constituye una excelente antítesis de lo que debe ser una empresa: deficiente gestión, baja productividad, coste salarial relativamente alto y estructura financiera inadecuada. Su conflictiva localización y su burocracia gestora agudizan las dificultades de resolver sus problemas.

En cuanto a las transferencias de capital, los correspondientes pagos ordenados crecieron de unos 110.000 millones en 1976 a 305.000 millones en 1980, repercutiendo en 0,4 puntos positivos sobre el tamaño relativo del sector público. Sin embargo, y como ya apuntamos al comentar la evolución de las inversiones estatales, tal aumento no ha significado un verdadero incremento real de éstas. De la cifra relativa a 1980, el Instituto Nacional de Industria absorbió directamente cerca de 64.000 millones (45 para incrementar su capital y 19 para financiar la reestructuración de sus empresas en crisis), frente a sólo 8.000 millones en 1976, y la evolución de la cuenta de resultados de las empresas públicas con participación mayoritaria de

aquel organismo disipa toda duda respecto a la asignación final de los fondos transferidos. Exclusión hecha de HUNOSA, directamente financiada por el Estado como vimos, las pérdidas del resto oscilaron en torno a 60.000 millones en 1980, y las acumuladas durante el período 1977-1980 por seis de ellas (SEAT y ENASA, en automoción; ENSIDESA y AHM, en siderurgia integral, y AESA y ASTANO, en construcción naval) a 180.000 millones, datos que, con toda justicia, permiten suponer que los 64.000 millones transferidos constituyen una forma de financiar su circulante. Esta concreta subvención explica 0,3 de los 0,4 puntos indicados (2).

A mi juicio, el Instituto en general y sus empresas en particular más que ofrecer respuestas y adoptar iniciativas frente a la crisis económica han optado por sufrir pasivamente sus consecuencias, de modo que solamente cuando la propia supervivencia de alguna de ellas quedaba, a muy corto plazo, seriamente amenazada eran tomadas las medidas indispensables en orden meramente a garantizar su continuidad durante una nueva temporada. Ciertamente, la defectuosa configuración estructural de las principales empresas deficitarias hacía especialmente difícil acometer una crisis económica que, con muy aguda intensidad, incide precisamente sobre los sectores industriales en que aquéllas operan. Pero, en mi opinión, reconocer estas realidades puede suavizar, aunque nunca invalidar, el negativo juicio que tal comportamiento pasivo merece.

La permanente espera de una multinacional en el sector auto-

moción, la permanente espera de una reactivación de la demanda en construcción naval y la permanente espera de una decisión inversora en la siderurgia integral no parecen estrategias óptimas de solución a los problemas. Nadie ha querido asumir el coste político y personal que, con seguridad, hubiera entrañado iniciar una política beligerante activa en este terreno. No ha existido ni siquiera la voluntad política de impedir más nacionalizaciones de empresas deficitarias (recuérdese AHM, SEGARRA y ARRAGES, HYTASA e INTELHORCE). En cada oportunidad, la estrategia racional ha quedado subordinada en buena medida al interés privado en litigio (de socios, de acreedores, de proveedores, de trabajadores y directivos) y el resultado final ha sido el que con toda elocuencia demuestran las cifras. Precisaré, no obstante, que ya a finales de la pasada década aparecieron los primeros indicios de un cambio de orientación a este respecto.

Finalmente, y concluyendo este ya largo epígrafe, sintetizaré brevemente su contenido. El crecimiento del gasto público durante el quinquenio precedente ha determinado un aumento de su participación con respecto al producto interior de unos 7,0 puntos porcentuales. Los determinantes esenciales de esta evolución han sido una política redistributiva muy activa por la vía de pensiones (3,1 puntos), transferencias forzosas a desempleo motivadas en parte por un indeseable comportamiento de la inversión pública (1,6 puntos por subsidio y empleo comunitario) y una actitud pasiva e inercial de las empresas públicas frente a la crisis económica que ha originado la

necesidad de multiplicar las subvenciones (RENFE y FEVE, de una parte, y el grupo INI, incluida HUNOSA, de otra, explicarían 0,7 puntos). Estos tres rasgos, en suma, determinaron un 80 por 100 (5,4 puntos porcentuales de los 7,0) del aumento de la dimensión relativa del sector público durante el período examinado.

III. UN JUICIO SOBRE LA EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y DEL DEFICIT PUBLICO

Aunque el propósito exclusivo de esta nota es enjuiciar el comportamiento del sector público desde la perspectiva de sus gastos consolidados, esta visión quedaría incompleta sin una referencia marginal a la forma de financiación de los mismos. Puesto que esta vertiente presupuestaria es mejor conocida, tanto cuantitativa como cualitativamente, me limitaré a efectuar un conjunto de observaciones acerca de la evolución de las cotizaciones sociales, de los ingresos estatales y del déficit público, por el orden enunciado.

Incluyendo la cuota por desempleo, las cotizaciones sociales efectivas, que en 1976 ascendieron a 720.000 millones y representaban un 10,8 por 100 del PIB, aumentaron en términos absolutos alrededor de un billón de pesetas (3). Esto es, aproximadamente, un punto adicional sobre el producto. Ahora bien, en esta evolución es preciso diferenciar lo ocurrido durante el primer bienio 76-77, cuya dinámica es muy similar a la arrastrada desde comienzos de

la década, y el comportamiento posterior.

Según datos de contabilidad nacional, y salvo una ligera inflexión en 1975, la tasa de crecimiento de la remuneración de los asalariados aumentó progresivamente desde el 16 por 100, en que estuvo situada en 1971, hasta el 27 por 100, que alcanzó en 1977. Paralelamente, aunque sin una correlación bien definida, la de incremento de las cotizaciones a Seguridad Social sostuvo un nivel en torno al 26 por 100 durante los años comprendidos entre 1971 y 1974, aumentó repentinamente al 33 por 100 en 1975, retrocedió al 29 en el ejercicio siguiente y alcanzó un máximo próximo al 38 por 100 en 1977. La tasa promedio de crecimiento de las cotizaciones durante esos siete años estuvo situada en un 32 por 100 por encima de la salarial, produciéndose las desviaciones máximas en 1971, 1975 y 1977.

En general, la dinámica financiera de la Seguridad Social en el curso de esos años respondió al efecto amplificador de la estructura de cotizaciones sobre la evolución real de los salarios. Por cada categoría laboral existía una base tarifaria vinculada al salario mínimo interprofesional y una complementaria equivalente a un cierto múltiplo de la primera. Hasta el límite mínimo dado por la base tarifaria, el importe del salario tributaba a un tipo de gravamen. El exceso, y hasta el tope máximo definido por la suma de ambas bases, a una alícuota distinta e inferior. Al crecer tan intensamente los salarios partiendo de niveles muy bajos, aumentó, junto al número de cotizantes, el porcentaje de éstos que comenzaban a tributar por base complementaria.

Este fenómeno, unido a las continuadas revisiones del salario mínimo interprofesional y a esporádicos retoques alcistas de los tipos, era el que determinaba un persistente exceso de la tasa de incremento de las cotizaciones sobre la salarial.

En 1978, concretamente por Decreto de 25 de enero, fue introducida en la estructura de cotizaciones una modificación aparentemente inocua, pero de decisiva importancia en el fondo (como acredita la larga fase de gestión que requirió). Consistió la misma en unificar ambos tipos de gravamen, elevando el que giraba sobre la base complementaria y reduciendo simultáneamente el que operaba sobre la tarifaria. Se había pensado, acertadamente, que tal unificación desproveería de significado a la distinción entre ésta y aquélla, haciendo inevitable su consolidación en una estructura de bases mínimas y máximas como la hoy existente; que facilitaría, además, el control del sistema financiero de la Seguridad Social y la aplicación en un momento posterior del principio de unidad de caja, como en efecto sucedió; que reduciría la regresividad y allanaría las posibilidades de instrumentar con más precisión una estructura de cotizaciones en función de salarios reales, como también demostró la experiencia subsiguiente; y que, en fin, simplificaría la compleja mecánica liquidatoria a que estaban forzadas las empresas y reduciría sus costes de gestión.

En los Pactos de la Moncloa habíase convenido un crecimiento salarial del 22 por 100, con fuertes dosis de linealidad, y un aumento de las cotizaciones no superior al 18 por 100. Bajo es-

tas premisas, y con los escasos datos entonces disponibles, los cálculos técnicos aconsejaban reducir el tipo del 39 por 100, que giraba sobre la base tarifada, al 32, y elevar hasta esta cifra la alícuota del 31 por 100 a que era gravada la complementaria. En aras, sin embargo, de viabilizar políticamente la medida de unificar los tipos, hubo la necesidad de situar su nivel al 34,3 por 100. Aun así, en el mismo 1978 la reducción de 3 puntos en la tasa de crecimiento salarial (del 27 por 100 en 1977 al 24 en el siguiente) produjo una caída de 9 puntos en la de aumento de las cotizaciones (del 38 por 100 en 1977 al 29 en el 78). E incluyendo este ejercicio en que inflexiona la tendencia anterior, durante el último trienio 78-80 la tasa promedio de crecimiento de las cotizaciones (en torno al 21 por 100) probablemente no ha superado en más de un 15 por 100 a la salarial.

Comparando estos datos con los relativos al septenio precedente, es apreciable el cambio de trayectoria y la superior disciplina financiera actual del sistema de Seguridad Social. Con todo, quedan por realizar todavía reformas tan importantes como la de trasladar parcialmente las cargas por cotizaciones al ámbito del futuro IVA, la de absorber ciertos regímenes especiales en el general y aproximar otros a la configuración de éste, la de suprimir determinados tipos específicos y consolidarlos en el unificado, y la de alcanzar una más plena vigencia del principio de neutralidad (no regresividad). Al margen, naturalmente, de resolver los problemas de inspección, control interno y aparato estadístico.

En definitiva, y a mi juicio, un

sistema financiero que a comienzos del quinquenio analizado no era manejable, hoy está sometido a una cierta disciplina y puede ser controlado con relativa facilidad. Algunas de las reformas que el mismo exigía fueron acometidas, aunque otras no menos importantes continúan pendientes de realización. Si a medio plazo cede la acción redistributiva vía gasto y el IVA reabsorbe parcialmente las cuotas sociales, es de esperar una reducción importante de cotizaciones.

Por lo que afecta a los ingresos presupuestarios del subsector Estado, el grado de coincidencia entre los analistas al enjuiciar su evolución durante el período es, con razón, tan elevado que ha impedido profundizar en las discrepancias. A raíz de la promulgación de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal —disposición que levantaba parcialmente el secreto bancario, tipificaba el delito fiscal y establecía el impuesto extraordinario sobre el patrimonio neto de las personas físicas—, iniciaron las sociedades la regularización de sus contabilidades en 1978, y en este mismo año fueron aprobadas sendas leyes que instrumentaron la reforma de la imposición directa sobre la renta personal y de entidades jurídicas con efectos en el siguiente ejercicio. En éste, es decir, en 1979, fue abordada una reforma transitoria de la imposición indirecta cuya finalidad básica es preparar la instauración del IVA, hoy todavía pendiente, y comenzó el desarrollo legal a nivel reglamentario. Tal ha sido, en síntesis, el proceso jurídico.

Es indudable que la reforma tributaria modernizó nuestro sistema impositivo situándolo en

vías de superación de uno de los más serios obstáculos a la integración en la Comunidad Económica Europea. Ahora bien, en forma análoga a lo acontecido en el ámbito financiero de la Seguridad Social, es posible hablar nuevamente aquí de un bienio central en el que existe un impulso reformador coherente con las exigencias impuestas por la política de gasto, transcurrido el cual retorna el sistema a su inercia vegetativa. No ha habido contrarreforma fiscal, pero tampoco una voluntad política decidida de continuar profundizando en el espíritu de la reforma emprendida.

Puesto que los efectos recaudatorios plenos de una transformación impositiva tan sustancial como la pretendida requerían un largo tiempo de perseverancia en los propósitos iniciales, el agotamiento prematuro del espíritu reformador abortó en buena medida las esperanzas existentes al respecto. Esta realidad es la que reflejan las cifras de recaudación. Del total de ingresos estatales, los impositivos netos de desgravación fiscal a la exportación crecieron de unos 700.000 millones en 1976 a 1.680.000 millones en 1980. Pero, en términos de pesetas constantes, el hecho cierto es que la inmensa mayoría de ese crecimiento correspondió a la tributación de los sueldos y salarios percibidos en contraprestación del trabajo dependiente. A mi juicio, no han sido estudiados todavía con suficiente cuidado los efectos recaudatorios de la reforma, y no es momento ahora sino de apuntar algunas sugerencias:

* En primer término, parece conveniente precisar que en tal análisis hemos de excluir del cómputo de los ingresos

de la Administración Central los de naturaleza no impositiva por cuenta de renta (y, naturalmente, por cuenta de capital). Muy concretamente estoy refiriéndome a las tasas percibidas por prestación de servicios de correos (sellos), por combinaciones aleatorias y juego (bingo), a las transferencias corrientes procedentes de familias por loterías y a los beneficios del Banco de España (obtenidos fundamentalmente de la gestión de la cartera de divisas). Todos estos ingresos no impositivos han experimentado crecimientos relativos sólo comparables a los registrados en recaudación por trabajo dependiente. Y la cuantía global de los cuatro citados no es en absoluto despreciable: unos 200.000 millones en 1980.

* En segundo lugar, la imposición indirecta, en sentido estricto y neta de desgravación, ha reducido su participación con respecto al PIB en el curso del quinquenio, prosiguiendo su tendencia inercial de comienzos de la década pasada, corregida por las variaciones del ciclo económico. Nada tiene de particular este hecho. Un porcentaje muy importante de las ventas totales es efectuado por empresarios individuales y este colectivo ha quedado al margen de la hacienda pública. Fueron suprimidos los convenios con agrupaciones de contribuyentes sin sustituir este imperfecto procedimiento por ningún otro.

* En imposición directa sobre el capital, Sucesiones continúa siendo la figura marginal que siempre fue y al Impuesto sobre el Patrimonio Neto,

cuyo rendimiento recaudatorio no es insignificante, no es posible enjuiciarlo en función de su aportación al Tesoro porque su finalidad no es ésta sino la de control. Por lo que afecta al gravamen sobre la renta de sociedades, su evolución ha sido satisfactoria, máxime teniendo en cuenta el comportamiento de los excedentes netos empresariales en el sector industrial durante el período. Realmente, las empresas con forma societaria regularizaron sus contabilidades en el bienio aludido, aspecto éste que es uno de los más positivos de la reforma tributaria.

* Finalmente, es imposible comprender bien la trayectoria del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas sin recordar la existencia de una cierta disposición tributaria dictada a finales de la década de los sesenta y cuya trascendencia nunca ha sido debidamente valorada. Me refiero a la norma que suprimió la exención en IRTP de los rendimientos procedentes del trabajo manual, sujetando en consecuencia a tributación a la inmensa mayoría de asalariados que hasta entonces estaban exonerados. En una comunicación presentada en 1974 y publicada posteriormente (4) dije textualmente lo siguiente:

«La trascendencia de la supresión de la exención de los trabajadores manuales comienza a vislumbrarse en el momento presente. A medida que va produciéndose su incorporación *de facto* a tributación, y conforme el tipo efectivo de gravamen aumenta a consecuencia en buena parte de alzas mera-

mente nominales de los salarios, las presiones para una elevación del mínimo exento se tornan más intensas. Y, realmente, cuando la recaudación por IRTP durante la presente década ha crecido a una tasa acumulativa anual del 35 por 100, frente a un ritmo puramente vegetativo en los restantes impuestos de producto (por no hablar del Impuesto General), parece difícil dudar de la justeza de tales pretensiones. A un plazo no digo largo, sino medio, este problema no tiene solución en el ámbito del propio impuesto. La única posibilidad, so pena de renunciar a la imposición directa, es reforzar el Impuesto General sobre la Renta Personal, introduciendo las reformas precisas. Esta afirmación es fácilmente demostrable. Es, además, el convencimiento al que han de llegar los propios trabajadores.»

Hasta 1977 inclusive, IRTP continuó creciendo a la tasa acumulativa indicada. En 1978, como consecuencia de la regularización de contabilidades, su recaudación aumentó de forma extraordinaria, y en 1979 y 1980 la fracción de cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los ingresos del trabajo dependiente recobró un ritmo de crecimiento próximo pero inferior (alrededor del 30 por 100) al dominante a lo largo de toda la década. Inversamente, la tributación de los empresarios individuales —de todos los sectores, incluido el agrícola— prosiguió, a raíz de la reforma fiscal, la lánguida vida que había arrastrado como mínimo desde 1970. El número de empresas censadas supera las 600.000 y de ellas 100.000 revisten la forma societaria. Los 500.000 empresarios

individuales restantes han ingresado en 1980 en concepto de gravamen sobre sus beneficios, en los que son computables las retribuciones que personalmente tuvieren asignadas, una cantidad inferior a 25.000 millones de pesetas (menos del 4 por 100 de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). Similar comportamiento ofrece el colectivo de profesionales liberales y el sector agrícola.

En definitiva, pues, ha habido en el seno de la imposición directa sobre la renta personal una reordenación y personalización de la carga tributaria antes excicionada con criterios relativamente objetivos en el gravamen por IRTP sobre trabajo dependiente. Existe, además, un cauce abierto que permitirá aplicar un correcto tratamiento al resto de las rentas individuales. Pero este cauce apenas ha sido utilizado. Sobre los colectivos enunciados —empresarios individuales, sector agrícola y profesionales liberales— es donde habrá de ejercitar su labor la Hacienda Pública en la Década presente.

De las consideraciones anteriores es posible inferir que la recaudación total ha sido crónicamente inferior al importe de los gastos liquidados, como en efecto ha sucedido. Si a mediados de la década pasada la posición del sector público era aproximadamente equilibrada, la liquidación provisional del presupuesto monetario en 1980 revela un saldo deficitario de 460.000 millones, de los cuales 80.000 millones fueron financiados mediante emisiones de Deuda Pública y el resto por apelación al Banco de España. Es digno de mencionar a este respecto el meritorio esfuerzo rea-

lizado por el Tesoro Público en el terreno de la colocación de Deuda fuera de los circuitos privilegiados de financiación, método más correcto y de efectos menos perniciosos que los alternativos de financiar el déficit.

Por último, concluiré este epígrafe realizando una breve consideración acerca de la probable incidencia del comportamiento financiero público. En mi opinión, son con toda seguridad las familias ubicadas en los estratos medios de renta quienes han soportado la carga neta derivada del proceso conjunto de ingresos y gastos. Desde la vertiente impositiva, la reducción de las retenciones en los tramos inferiores de la escala y el juego de las desgravaciones en los superiores permiten presumir que son las economías familiares compuestas por asalariados y con ingresos comprendidos entre 1 y 3 millones de pesetas anuales las que han asumido, sin posibilidad de traslación, los incrementos de la presión fiscal impositiva. En el área de las cotizaciones sociales, como máximo cabría admitir una incidencia neta nula sobre los estratos inferiores, ya que son colectivos situados en los mismos quienes han sido los principales beneficiarios de la acción redistributiva pública. Finalmente, una contemplación sectorial, que sería prolijo desarrollar ahora, conduce a la misma conclusión.

IV. UNA REFLEXION ADICIONAL

Sin ánimo de teorizar, y con la sola intención de ofrecer una referencia respecto a los términos abstractos en que interpreto la

cuestión, aventuraré a continuación una reflexión final intentando situar el modelo de comportamiento del sector público, descrito un tanto burdamente en los epígrafes anteriores, dentro del esquema normativo de uso habitual.

Un sistema de economía de mercado constituye un instrumento de asignación de recursos que, bajo ciertas hipótesis, opera eficientemente. Cada agente privado, respondiendo al mensaje que los precios transmiten, maximiza su función objetiva y el mecanismo puede funcionar correctamente con costes mínimos. El problema surge porque, en la práctica, rara vez concurren las hipótesis aludidas y entonces aumentan los costes de funcionamiento del mecanismo.

En primer término, y éste no es un problema exclusivo del mercado sino común a todos los mecanismos de asignación conocidos, pueden prevalecer en las tecnologías (y en las preferencias) indivisibilidades de tamaño apreciable, esto es, rendimientos crecientes a escala. En forma aproximada, ocurrirá entonces que la producción óptima dada por la igualdad de precios y costes marginales conducirá a la empresa a una situación de pérdidas. A título ilustrativo, y aunque no está en absoluto probado empíricamente que tales características tecnológicas dominen en la realidad las funciones de producción, una situación de este género puede surgir cuando la obtención de un cierto bien o servicio requiere incurrir en unos fuertes costes fijos iniciales y los variables posteriores sean relativamente muy reducidos. El carácter público de ciertas actividades (carreteras, pantanos) se justifica a

veces con base en la existencia de estos costes de producción. Obviamente, este problema no roza sino muy tangencialmente la cuestión que nos ocupa, por lo que no volveremos a referirnos a él.

En segundo lugar, los costes de efectuar las transacciones por la vía del mercado son en pura teoría nulos. Lo cual no es generalmente cierto en la práctica. A tres factores cabe imputar la existencia de estos costes de transacción. Primero, a la presencia de externalidades en el consumo o en la producción, que incluyen a los llamados bienes públicos. Privar en estos casos del consumo a quien no satisfaga su precio requiere incurrir en unos costes de exclusión que pueden llegar a aconsejar su suministro por vías alternativas a la del mercado. La oferta pública tradicional (defensa, justicia y orden público) encuentra aquí su justificación. Segundo, a la presencia de costes de comunicación e información, comprendiendo los de obtención y suministro de los datos precisos en orden a concluir las transacciones. La ausencia de múltiples mercados a futuros es explicable en buena medida por esta causa. Tercero, los llamados costes del desequilibrio derivados del hecho de que el cálculo de la asignación óptima lleva tiempo, concluyéndose durante el mismo transacciones luego incompatibles con el equilibrio final y aplazándose otras hasta conocer el cálculo final. Las intervenciones de tipo keynesiano responden parcialmente a la necesidad de reducir los períodos de ajuste.

En tercer y último término, es preciso recordar que el mercado reproduce la distribución inicial de la renta. Si ésta no es

conforme con los valores colectivos vigentes, la economía alcanzará una posición eficiente pero no un óptimo de bienestar, salvo una previa acción redistributiva por la vía de impuestos y transferencias que, al menos transitoriamente, provocará distorsiones funcionales en el mecanismo asignativo que es el mercado.

Ahora bien, que el estado distributivo no sea conforme con las pautas sociales de bienestar o que el mercado incurra en costes de transacción no son razones que automáticamente determinen la necesidad de una intervención pública, es decir, típicamente de una asignación por la vía de elección colectiva. Porque este procedimiento también asocia costes en términos de eficiencia, que incluso pueden resultar superiores a los que tratamos de evitar. Concretamente, razones fundadas permiten afirmar que el sistema de votación mayoritaria ofrece defectos tanto más acusados cuanto más heterogéneas fueren las preferencias de los votantes, relativamente mayor el número de opciones respecto al de electores, más imprecisamente definidas estén las alternativas sujetas a votación y mayores fueren los incentivos a una ocultación de las verdaderas preferencias.

El estado actual de la ciencia no permite una cuantificación mínimamente fiable de los costes de una y otra vía asignativa en cada circunstancia, y sabido es que allí donde la ciencia acaba comienzan las discusiones religiosas. El gasto público ha experimentado en todas las economías occidentales un crecimiento secular, más pronunciado todavía durante las últimas décadas, habiendo alcanzado en algunos países volúmenes rela-

tivos que permiten dudar del carácter público o privado de la economía. La polémica liberalismo *versus* socialdemocracia (o socialismo) es inscribible en este contexto. Supondría el primero que, una vez bien evaluados los costes implícitos en cada asignación por elección colectiva, generalmente resultarían superiores a los que asociaría su instrumentación a través del mecanismo de mercado. Es mayor su fe en la decisión individual que en la elección social. Convicciones inversas subyacen bajo la ideología socialista. Sobre este enfoque teórico, añadamos la precisión de que en los sistemas democráticos con representación indirecta cabe sostener fundamentalmente que los mandatarios, en aras de conservar e incrementar su propio poder personal, serán proclives a canalizar presupuestariamente el máximo posible de recursos.

En mi opinión, y tómesese con todas las reservas, el sistema democrático en España —y muy concretamente sus representantes parlamentarios y el ejecutivo— ha sido durante el quinquenio pasado más bien «pasivamente liberal» en materias de pura eficiencia económica y más bien «activamente socialdemócrata» en cuanto a la distribución de la renta. Ha confiado demasiado en la iniciativa individual en orden a corregir las deficiencias e insuficiencias productivas y demasiado también en la elección colectiva como forma de mejorar el bienestar social. En cierto modo constituye una actitud opuesta a la observada por el régimen autoritario durante la década de los sesenta: pasividad en materia distributiva y fuerte intervencionismo económico en las parcelas estrictamente asignativas.

El calificativo «pasivamente liberal» responde a las siguientes razones. De una parte, la crónica insuficiencia en cantidad y calidad de bienes o servicios públicos, cuya provisión por el mercado implicaría costes transaccionales de exclusión prohibitivos, no ha sido resuelta en la medida en que hubiera sido deseable, salvo quizás por lo que afecta a Defensa. Excluida esta actividad, es bien conocido que el resto de las generales recogidas en la clasificación funcional del gasto apenas han alterado su ponderación. En segundo lugar, ha habido una activa y correcta política liberal tendente a devolver al mercado un protagonismo que le había sido sustraído en el pasado a consecuencia de una defectuosa sobrevaloración de los costes transaccionales de comunicación e información. Con todas las matizaciones y reservas oportunas, cabría situar en este terreno a la política de liberalización del sistema financiero, a la cambiaria y a la de precios, acciones todas ellas dirigidas a perfeccionar los mensajes transmitidos por los precios relativos. Tercero, los importantes costes transaccionales de ajuste generados por la crisis económica internacional no han sido paliados por una acción pública decidida que redujera el período de convergencia hacia una nueva posición de equilibrio. Por razones confusas, vinculadas a fallos en el mecanismo de elección colectiva, fue más bien abandonada a la mano invisible del mercado la tarea de protagonizar el ajuste. De esta suerte, la inversión pública experimentó una retracción. Adicionalmente, y por último, parece que habría sido especialmente oportuno canalizar tales inversiones hacia la provisión de capital fijo social,

cuyo suministro por el mercado asocia costes de producción, y terreno en el que todavía es posible realizar ciertos progresos (mejora y extensión de la red de carreteras, inversiones en obras hidráulicas y puertos, reforma del trazado de ferrocarriles, investigación básica y tecnológica, repoblación forestal).

Inversamente, la vía de elección colectiva ha dominado las decisiones en política distributiva. Desde la vertiente del gasto, las transferencias a familias en concepto de actividades y prestaciones sociales (los tradicionales pagos de bienestar en que consisten las pensiones y subsidios, y adicionalmente educación) han crecido aceleradamente; y análogo carácter distributivo tienen las subvenciones a empresas públicas en la medida en que sus déficits respondan simplemente a su ineficiente comportamiento en el mercado. Desde la óptica de los ingresos, y pese al agotamiento del espíritu reformador al que antes aludíamos, no hay duda de que han prevalecido también consideraciones más o menos acertadas de equidad. Cabe, pues, calificar en este ámbito a la acción democrática de «activamente socialdemócrata».

Si este balance es correcto, mi impresión personal es que el mecanismo de elección colectiva ha fallado más que la propia vía de mercado. A este respecto, parece conveniente indicar que la probabilidad de un resultado inconsistente en una elección social es muy fuerte en el área distributiva, porque el número de partidos políticos implicados en la votación es considerablemente inferior al de alternativas disponibles. De otra parte, concurrían aquí todos los

factores que acrecientan las imperfecciones del sistema de voto, como es natural en una democracia naciente: proliferación de sujetos-partidos políticos, amplios márgenes de heterogeneidad en sus preferencias y confusa formulación de objetivos e instrumentación de opciones. Al margen de la inconsistencia, ambigüedad y demagogia de ciertos programas políticos, aspecto éste que determina luego una importante resistencia social a la aceptación de las medidas aprobadas por los representantes electos. Sin recurrir a este cúmulo de factores es inexplicable que un Parlamento dominado por representantes de los sectores conservadores del país haya emprendido una política redistributiva bastante progresista y haya sido remiso a decididas actuaciones de apoyo al aparato productivo privado.

En tal sentido, la etapa de consenso hemos de interpretar-la como un intento de superar las imperfecciones reseñadas del sistema democrático. Técnicamente, el consenso es una forma de suplir la elección por medio de la compraventa de votos y no resuelve en pura lógica los problemas porque reproduce en el mercado de votos los mismos que intenta solucionar. Sin embargo, funcionó relativamente bien por una razón: el espacio de opciones económicas fue complementado con el de las políticas, terreno en el que las concesiones de la oposición eran más fáciles. De alguna manera ésta cambió por «distribución» parte de sus votos. Precipitar la conclusión de esta etapa fue, a mi juicio, un error.

Como conclusión final, quizás quepa inferir de las reflexiones anteriores la necesidad de

continuar profundizando en el perfeccionamiento del sistema democrático y de los procesos de votación, intentando superar las limitaciones técnicas que el mismo presenta en orden a una asignación equitativa y eficiente de los recursos.

NOTAS

(1) La primera de las leyes citadas consagra el derecho a pensión extraordinaria para las viudas y ciertos descendientes de aquellos que fallecieron «como consecuencia de la guerra civil» y con efectos retroactivos a partir de mayo de 1976. Su costo estimado en 1981 ascendía a unos 100.000 millones y a unos 20.000 en ejercicios posteriores. Afortunadamente, han podido dilatarse a varias anualidades los pagos correspondientes a la actual. La segunda, sobre pensiones a mutilados republicanos, dispone que si la cuantía de las resultantes a abonar a estos últimos consecuencia de la aplicación de su contenido resultare superior a las que están satisfaciéndose a los «nacionales», habrán de elevarse las de éstos: profecía que al parecer se ha cumplido. De modo que en 1981 hay prevista una dotación presupuestaria de unos 45.000 millones para empezar a sufragar la carga de ambas disposiciones.

(2) Los 10.000 millones transferidos al INEM «para programas de creación de puestos de trabajo mediante subvenciones a inversiones de empresas» y los 7.000 millones a Corporaciones Locales para sub-

venciones con destino a la cancelación de deudas de las mismas con el Banco de Crédito Local, cuya adscripción real a inversión es también muy dudosa, pueden explicar el resto. De hecho, sólo tuvieron un crecimiento apreciable las efectuadas al IRYDA, a diversos programas de energía nuclear e investigación de minerales no energéticos y a prospección de hidrocarburos.

(3) Según datos de avance de Seguridad Social, en 1980 el importe recaudado por cotizaciones ascendería a 1.685 miles de millones, lo que implicaría un incremento respecto al ejercicio anterior cercano al 11 por 100. Esta estimación parece, sin embargo, baja. En cada uno de los ejercicios 1976-79, las tasas de crecimiento respectivas fueron 29, 38, 29 y 18 por 100. Es decir, siempre superiores a la del PIB nominal, aunque reduciéndose progresivamente las diferencias a partir de 1978. Es más lógico suponer, pues, que en 1980 se hayan situado en una cifra quizás superior a 1.730 miles de millones (14 por 100 respecto al ejercicio anterior como mínimo).

(4) *El reparto de la carga fiscal*. Ed. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Madrid, 1975.