

# LA CRISIS DE LAS "TIJERAS" EN LA HACIENDA PUBLICA

Daniel TARSCHYS

## RESUMEN

**L**OS últimos años de la década del setenta fueron testigos de una «crisis de tijera» en la Hacienda pública de los distintos países, esto es, se produjo una creciente divergencia entre la expansión de los ingresos públicos y el incremento en los gastos públicos. A menos que se adopten medidas enérgicas, los años ochenta amenazan con convertirse en la era de los «megadéficit». El lento crecimiento de los ingresos públicos y el boyante desarrollo o la alegre evolución del gasto público están ligados a un cierto número de tendencias estructurales en las economías del mundo de los países industriales. Los esfuerzos para cerrar la brecha entre gastos e ingresos públicos afectan, tanto a aumentos tributarios como a recortes del gasto público, pero, a medida que los gobiernos han ido adquiriendo experiencia en el tratamiento del déficit, se ha registrado un fenómeno que podría calificarse como «canibalismo fiscal», esto es, los aumentos de los impuestos se han ido devorando entre sí, con lo que el rendimiento total del sistema fiscal ha disminuido y, por tanto, el esfuerzo principal para reducir el déficit público debe dirigirse hacia la contención del crecimiento del gasto público. Las actuales estrategias destinadas a reforzar el control del gasto público son muy diversas: se han utilizado así seis líneas estratégicas fundamentales: a)

adopción de normas globales; b) nuevas técnicas de indicación del gasto y de los impuestos; c) nuevos métodos de descentralizar las decisiones importantes; d) mejores métodos de gestión del efectivo del sector de administraciones públicas; e) bloque de medidas políticas bien equilibradas, y f) incentivos destinados especialmente a estimular las reducciones del gasto público y a aceptar e implantar esas decisiones.

## I. INTRODUCCION

No es una ilusión el hecho de que presupuestar es un quehacer crecientemente difícil. A las viejas generaciones de economistas les gusta recordarnos los ejercicios fiscales del pasado, que fueron justamente tan malos como los actuales que tantos problemas plantean. Sin embargo, en la década de la presupuestación decreciente de los años ochenta existen razones para afirmar que el problema de hacer que ajuste el rompecabezas de los presupuestos constituye, por supuesto, un tema más intratable y difícil de lo que era.

En primer lugar, hoy nos enfrentamos con una crisis de la economía mundial con tasas bajas de desarrollo, así como tasas de inflación alcistas. Prácticamente todas las naciones de la OCDE han padecido el estancamiento con inflación. Mientras que los reiterados impactos del petróleo han sido pre-

sentados con frecuencia como uno de los dispositivos más importantes de puesta en marcha de la desaceleración del crecimiento y la aceleración de la inflación, el modelo causal que se esconde detrás de la crisis es, por supuesto, mucho más complejo. De cualquier manera, el resultado de la crisis ha sido el simultáneo debilitamiento de las bases de los ingresos públicos y la aceleración de las demandas sociales sobre los recursos públicos.

En segundo lugar, se registra un inusitado e intenso impulso de los programas y transferencias establecidos. Ninguna recesión anterior ha golpeado jamás al sector público con un espectro tan amplio de actividades y responsabilidades. La introducción de la planificación y la proliferación de los derechos y servicios públicos durante las últimas décadas ha concedido a la evolución del Estado moderno un impulso particular. El *ratio* de gasto público a producto nacional bruto ha continuado aumentando en todo el mundo occidental y, en muchas naciones, ha alcanzado niveles que eran considerados anteriormente como inconcebibles y autodestructores. Las predicciones de techos estratégicos para el gasto público —el 12-13 por 100 del producto nacional bruto de Leroy-Beaulieu, el 25 por 100 del producto nacional bruto de Clark y el 60 por 100 del producto nacional bruto de Friedman—, se han visto todas sobrepasadas.

En tercer lugar, se registra la significativa rigidez de las sociedades contemporáneas, altamente cambiantes por principio. Los modernos países industriales presentan muchos signos de arteriosclerosis institucional. Con un



tremendo número de intereses organizados, articulados y bien atrincherados, la estructura social establecida se ha vuelto más impermeable al cambio, origen del proceso económico, de modo que los esfuerzos para el establecimiento de nuevas prioridades se tropiezan con una obstinada resistencia. Los políticos centrales pueden ser más sofisticados en la actualidad, pero igual ocurre con todos los demás: creciente racionalidad en la cumbre colisiona con creciente racionalidad en todas las otras partes del sistema. «Sobrecargados» o no, los gobiernos modernos encuentran cada vez más duro acabar con los tremendos imperios nominalmente bajo su control. Además, esto se hace particularmente evidente bajo la austeridad económica, cuando las parcelas se defienden con gran pericia y energía.

Este trabajo intenta:

- 1) Describir la nueva situación financiera con la que quieren terminar los políticos y elaboradores de los presupuestos en los distintos países.
- 2) Poner de manifiesto algunos métodos para reforzar el control presupuestario, que en la actualidad son populares en las naciones de la OCDE, y
- 3) Comentar la cambiante relación entre «defensores» y «guardianes» del presupuesto en una época de reducciones de gasto como la que hoy vivimos.

Mis dos principales observaciones empíricas son: 1.º Que en la actualidad existe una tendencia estructural hacia mayores diferencias entre el ingreso y el gasto públicos; 2.º Que las actuales estrategias presupuestarias han fracasado por ahora en dominar las fuerzas potentes que

empujan en la dirección del déficit público. Mi principal puntualización normativa es que esta evolución actual hacia el déficit exige una más enérgica defensa del interés público contra los intereses especiales. Con la «presupuestación decreciente» de los ochenta como base de la agenda de los hombres del presupuesto, los «guardianes» deben asumir un papel más activo en el proceso político, si es que el déficit público desea reducirse.

## II. ¿HACIA UNA ERA DE MEGADEFICIT?

Los finales años setenta fueron testigos de una «crisis en tijera» de la Hacienda pública, esto es, una creciente divergencia entre los ingresos y los gastos públicos (1). Los años ochenta amenazan con convertirse en una época de megadéficit. Durante las tres décadas que precedieron a la recesión de 1974-1975, las naciones industrializadas experimentaron una expansión relativamente equilibrada de ingresos y gastos públicos. Al comienzo de los años setenta, la mayor parte de las naciones de la OCDE eran todavía prestamistas netas. Sin embargo, en las postrimerías del primer impacto del petróleo, apareció una cuña entre las dos curvas de ingresos fiscales y gasto público. La cuña estuvo parcialmente enmascarada en algunas naciones que obtuvieron unos ingresos no fiscales considerables a cuenta de la explotación del gas o el petróleo. Hacia el final de la década, los gobiernos de la OCDE eran en su totalidad prestatarios y algunos eran unos fuertes deudores. En los últimos años se ha observado un deterioro adicional de los desequilibrios presupuestarios en la

mayor parte de las naciones y las necesidades de deuda pública previstas para los próximos años son ahora fuente de gran preocupación.

Las explicaciones para la creciente diferencia entre ingresos y gastos públicos hay que buscarlas en ambas hojas de las «tijeras». El lento desarrollo del ingreso público procede tan sólo *en parte* de la reducción general de las tasas de crecimiento económico (2). También hay que tener en cuenta los elementos estructurales, particularmente el debilitamiento de algunos cambios estructurales de la economía que durante largo tiempo habían permitido reforzar la capacidad de gravar de la Hacienda pública. Las entradas en el mercado de trabajo y la intensa movilidad del empleo entre los diferentes sectores han dejado ya de contribuir a una continuada expansión de la base impositiva. Otros importantes determinantes los podemos encontrar entre los cambios de actitud que han tenido lugar con respecto a la eficiencia y legitimidad del estado de bienestar y la equidad del sistema fiscal, que han afectado al cumplimiento de sus deberes fiscales por los contribuyentes.

Una característica común a los distintos países desarrollados es que parecen registrar una tasa decreciente de rendimiento para las sucesivas elevaciones de los impuestos. Los rendimientos reales de la fiscalidad tienen tendencia a quedarse cortos respecto de los previstos. Una razón de este fenómeno es el llamado «canibalismo fiscal»: cuando se aumenta un impuesto, éste tiende a comerse la base de otro. Si un impuesto mayor sobre el volumen de ventas reduce el consumo, por ejemplo, es posible



que se produzca también una disminución de los ingresos por impuestos que recaen sobre las nóminas y de los impuestos directos sobre la renta, y viceversa. Esta temida consecuencia se refleja frecuentemente en las propuestas del gobierno acerca de los aumentos en la imposición, haciendo tales cambios menos atractivos. Los ingresos netos se ven también reducidos por unos crecientes costes de control. El canibalismo fiscal es un padecimiento típico de las economías prósperas, que afecta a los gobiernos con elevada presión fiscal.

Además existe una tendencia por parte de los ingresos por impuestos a bajar continuamente, con independencia de que se suban sus tipos de gravamen o se creen nuevos impuestos. Esta tendencia decreciente se debe al lento, pero poderoso, proceso de aprendizaje por el que los contribuyentes aumentan su comprensión de la ley y prácticas tributarias. El conocimiento de las técnicas de elusión y evasión se difunde rápidamente en una sociedad por la información existente, por el trato directo con la administración fiscal y por la industria creciente de asesoramiento tributario. Existen también tendencias a largo plazo que disminuyen la recaudación tributaria por el ajuste de la oferta de trabajo y los hábitos de consumo a la nueva estructura de la imposición.

En la actualidad es posible observar en varios países de altos impuestos una retirada parcial prolongada del mercado de trabajo: en lugar del trabajo en jornada completa, los asalariados de alta renta tienden a saltarse la última hora del día, el último día de la semana, la última semana del mes o el último mes

del año, desde el momento en que este trabajo adicional tiene un escaso impacto sobre su economía privada y mucho sobre su cuenta de impuestos. Por las mismas razones y, sin embargo, esta es la hora, el día, la semana o el mes de mayor valor para el gobierno, desde un punto de vista fiscal. Se registra asimismo un movimiento en marcha en el campo de las retribuciones, donde el «consumo *in situ*» no gravado, a guisa de beneficios sociales, mejor entorno de trabajo, viajes, conferencias y hoteles agradables, etc., son preferibles al pago en dinero que se ve disminuido por los impuestos en nómina, impuestos sobre la renta e impuesto sobre el valor añadido, antes de que esas percepciones puedan dedicarse al consumo privado. De este modo, nos vemos enfrentados al fenómeno del crecimiento invisible: una parte creciente del bienestar nacional neto no deja rastros ni en las cuentas nacionales ni en las arcas públicas.

Simultáneamente, se produce también un cierto debilitamiento en el apoyo ideológico hacia el Estado de bienestar, lo que afecta a la predisposición del hombre de la calle a olvidarse de fracciones de su renta en sus declaraciones de impuestos. El grado de «conciencia estatal» e identificación con las comunidades locales y nacionales difiere mucho entre países y las generalizaciones acerca de cambios en tales actitudes no se pueden basar en unos sólidos fundamentos empíricos, si bien muchos estudios han venido a demostrar que la confianza del público en los partidos políticos, políticos y sistema político, está en retroceso. La presencia de una intensa discusión sobre la

«crisis de legitimación» del Estado moderno puede incluso haber supuesto una cierta e independiente aportación a esta erosión de la imposición, al dar forma y nombre a un vago modo de escepticismo perceptible hacia el Estado y sus instituciones.

Otro de los cambios que pueden reducir de forma marginal la capacidad de imposición del sector público es la atenuación del control social. La elusión y evasión tributarias eran más difíciles en una sociedad en la que los vecinos se conocían unos a los otros mejor que en el anonimato privado de las grandes ciudades modernas.

Finalmente, la recaudación tributaria se ha reducido voluntariamente por el sector público por medio de recortes impositivos discrecionales otorgados en forma de incentivos. Tales reducciones son compatibles con unos crecientes ingresos en tanto en cuanto simplemente intenten eliminar una parte del dividendo fiscal que se ingresa por los particulares por la inflación; esos recortes tributarios han constituido una práctica habitual en los gobiernos de la OCDE durante muchos años. Sin embargo, en los últimos años hemos sido también testigos de algunos ejemplos de recortes fiscales que reducían la carga tributaria en términos reales. Siguiendo la tendencia a favor de la ideología que favorecía la rebaja fiscal, algunos gobiernos han intentado reducir o eliminar determinados impuestos. También se han registrado esfuerzos —en particular en Estados Unidos— para establecer restricciones constitucionales a la imposición.

En la otra hoja de las «tijeras» se ha producido una evolución



boyante del gasto público, no afectado, o, al menos, no afectado negativamente, por el lento crecimiento de las distintas economías. En este caso también, la búsqueda de las causas debe recorrer un espectro bastante amplio de motivos. Mientras que algunos factores estructurales se encuentran ligados al enorme volumen de intercambios y a la intensa división del trabajo en las sociedades modernas, otros se hallan relacionados con determinadas propiedades de las grandes organizaciones, financiadas mediante el presupuesto. El Estado de bienestar está programado para corregir las recesiones con medidas anticíclicas (estabilizadores automáticos) y, de este modo, tiende a ampliar su papel económico cuando falte el empleo.

No obstante, existen también componentes dinámicos en sus diferentes programas y organismos que sostienen el proceso de crecimiento del gasto público. Las decisiones políticas adoptadas durante tres décadas de intensa expansión económica traducen una enorme cantidad de efectos retrasados que resultan relativamente insensibles a los cambios en el medio económico. Además, existen numerosos elementos en el proceso de industrialización moderna y en la «terciarización» de la economía que exigen medidas complementarias por parte del sector público.

Los cambios en la población son una fuente constante de presiones sobre los costes de las administraciones públicas, tanto a nivel central como local. Debido a diversas rigideces, las nuevas necesidades de gasto que la movilidad espacial crea en las áreas de inmigración apenas si se ven compensadas por unas

correspondientes oportunidades de recorte en las áreas de emigración. De esta manera, además de los costes producidos por el proceso general de urbanización y metropolización, los movimientos demográficos y su localización geográfica tienden a aumentar la escala absoluta de gasto público.

Otros aumentos de coste son los que se deben a variaciones en la pirámide de distribución de edades de la población, así como por los nuevos papeles sociales asignados a los diferentes grupos de edad. La prolongación de la educación de los jóvenes ha hecho que grandes grupos de población joven dependan del apoyo del gobierno. En el otro extremo de la escala de edades se ha producido una marcada mejora y expansión de servicios facilitados a los ancianos. La participación relativa de la población de mayor edad ha crecido en varios países de la OCDE, siendo la tendencia prevista para las siguientes décadas un incremento sustancial en el número de los muy ancianos, que también exigen un cuidado muy intensivo. Los años ochenta y noventa se verán repletos de octogenarios y nonagenarios.

La crisis de la economía mundial puede ser identificada como otra razón para los aumentos del gasto durante la última década. El derrumbamiento de los acuerdos de Bretton Woods, las repercusiones del alza del petróleo y la presencia de las nuevas naciones industrializadas, así como el rápido desarrollo de nuevos productos y procesos de fabricación, han afectado de un modo profundo a las relaciones reales de intercambio y han desestabilizado muchos mercados estables. Los retrocesos industriales subsecuentes han sido de

tal magnitud que ni tan siquiera los gobiernos conservadores profundamente comprometidos en la no intervención han sido capaces de mostrarse ciegos al destino de áreas y empresas sometidas a la presión de la crisis. El arsenal de medidas políticas para promover las exportaciones y el empleo se ha visto considerablemente enriquecido a costa de aumentos de gasto público.

Sin embargo, mediante tales medidas con frecuencia se traspasan los problemas de uno a otro país. Una fuerza importante que impulsa a los gobiernos a ampliar sus gastos es la acción de otros gobiernos. Esta clase de presión de costes internacionales ha funcionado durante siglos en el sector de la defensa nacional: la carrera de armamentos es tan vieja como el Estado. Sin embargo, en la actualidad se presentan presiones similares en muchos otros campos también. Las medidas proteccionistas de un Estado necesitan con frecuencia la acción de respuesta en otros. La contaminación importada desde fuera aumenta la necesidad de protección del medio ambiente. Por otra parte y, finalmente, existe el bien conocido «efecto de demostración» de unos mejores servicios, cuya demanda se extiende por doquier: el apetito por nuevos bienes públicos crece con el conocimiento de aquellos disfrutados por otros. En la era de las comunicaciones electrónicas masivas, las demandas políticas viajan deprisa.

Otro de los problemas exacerbado por la rápida expansión del empleo público es el débil crecimiento de la productividad en el sector público. Esta se suele atribuir, por lo general, al hecho de que la producción de



CUADRO N.º 1

## OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS A MEDIO PLAZO

PAISES	Previsión temporal de las medidas	OBJETIVO
Estados Unidos	1981-1984	Consecución del equilibrio del presupuesto federal vía reducciones en el gasto; enmendada hacia un objetivo de <i>ratio</i> de déficit federal a PNB, para ejercicio fiscal de 1985, situado por debajo de la media para los años setenta.
Japón	1979-80/1984-85	Reducción del déficit del sector público del 11,25 por 100 del PIB en 1978 a un 3,5 por 100, lo que implica la eliminación de las «deudas excepcionales» para financiar el consumo público.
Alemania	1981-1985	Reducción del déficit federal de 34.000 millones de DM a 17,5 mil millones.
Francia	1976-1980	Reducción del déficit de la Administración central, del 3 por 100 del PIB en 1975 al 0,5 por 100. Ningún objetivo actual.
Reino Unido	1980-81/1984-85	Reducción del PSBR del 5,7 por 100 del PIB al 2 por 100; el crecimiento del gasto total fijado en el 37 por 100 en términos de efectivo, lo que implica una caída en la participación en el PIB del 45 por 100 del PIB bruto en 1982-83 al 41 por 100.
Italia	1981-1983	Congelación del PSBR a escala de 1980.
Canadá	1981-82/1985-86	Reducción en el déficit federal al 1,9 por 100 desde un máximo del 5,3 por 100 en 1978-79, vía reducción en el gasto público desde 20,5 a 19 por 100 del PIB (sin atenciones por la deuda, el gasto aumenta en línea con el PIB).
Australia	1975-76 en adelante	Objetivo general de reducir el déficit de la Administración central y la magnitud del sector público.
Austria	1978-1981	Reducción del déficit de la Administración central al 2,5 por 100 del PIB, vía la restricción del gasto.
Bélgica	1979-1982	Reducir el empréstito público al 5 por 100 del PIB, con un volumen cero de crecimiento del gasto corriente (excluyendo los subsidios de paro e intereses de la deuda).
Dinamarca	1980-1993	Programa de acción a medio plazo; objetivo general de reducir el déficit de la Administración central y limitar el crecimiento del gasto público para conseguir el equilibrio exterior.
Finlandia	1976-1982	El crecimiento en volumen del consumo público será limitado al 1 por 100 anual por debajo de la tasa media anual de crecimiento del PIB; se estabilizará la carga tributaria.
Holanda	1978-1982	Reducción en el déficit del sector público, del 5,25 por 100 a la norma estructural del 4-4,5 por 100 del PIB, vía la limitación del gasto.
Noruega	1981-1985	«Programa a largo plazo» para contener el crecimiento del gasto público y estabilizar la carga tributaria total.
Portugal	1981-1984	Estabilizar o reducir el déficit de la Administración central.
España	1979 en adelante	Objetivo a medio plazo para controlar el déficit del sector público y recortar el gasto corriente.
Suecia	1980-1990	Reducción del déficit de la Administración central, en línea con la consecución del equilibrio de la cuenta corriente exterior.
Suiza	1980-1983	Establecer el equilibrio del presupuesto de la Administración central en 1984, limitando el crecimiento del gasto.

Fuente: OCDE: CPE/WPL (82) 3.



servicios con intensidad de mano de obra es muy difícil de racionalizar, en particular en aquellas áreas en que resulta difícil de definir el producto, así como medirlo (por ejemplo, sanidad, educación). Sin embargo, el efecto sobre los precios relativos de esta situación se debe también a características estructurales de las actividades financiadas mediante el presupuesto, en contraposición a las financiadas por el mercado. A menos que exista una muy fuerte presión financiera desde arriba, los beneficios de la racionalización en los organismos del gobierno conducen en raras ocasiones a economías; esa racionalización normalmente se convierte en unos niveles superiores de servicios públicos o, simplemente, no varía la organización existente.

Otras rigideces derivan del hecho de que los sindicatos y trabajadores del sector público son menos vulnerables a las pérdidas de empleo que los sindicatos y trabajadores del sector privado. De aquí que se encuentren en mejor posición para presionar por aumentos en la cantidad, calidad y remuneración de la mano de obra utilizada en la producción de los servicios públicos.

Estas y otras condiciones se han unido para mantener una tasa de crecimiento del gasto público que excede, tanto a la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, como a la tasa de crecimiento de los ingresos públicos. Como resultado, los gobiernos de la OCDE se han visto obligados a ampliar su financiación mediante deuda pública. Después de un máximo inicial en los déficit presupuestarios durante la recesión de 1974-75, la mayor parte de los países industriales pudieron más

tarde disminuir sus deudas; sin embargo, la agudización de la crisis en 1979-80 dio lugar a un nuevo y más fuerte deterioro de los presupuestos. Las previsiones a plazo medio indican que, a menos que se tome una acción correctora, los déficit públicos en la mayor parte de las naciones de la OCDE continuarán creciendo y los pagos de intereses sobre la deuda pública se convertirán en la partida más importante por su cuantía y dinamismo del lado de los gastos del presupuesto, impulsados, no solamente por la acumulación de déficit anuales, sino también por el aumento de los tipos de interés.

La «crisis de la tijera» de la Hacienda pública ha planteado diversas y difíciles cuestiones relativas a las consecuencias y alcance legítimo de la dependencia de la deuda en gran escala. La mayor parte de los gobiernos de la OCDE parecen convenir en el hecho de que sus déficit son excesivos y perjudiciales para el desarrollo económico. Se han adoptado planes a plazo medio para reducir la brecha presupuestaria en, al menos, dieciocho países. Por otra parte, existe un considerable desacuerdo entre los economistas acerca del carácter y gravedad de los efectos del déficit público. Esas diferencias se registran en tres puntos distintos. En primer lugar, en los efectos del déficit sobre la inflación, que los monetaristas niegan que sean fenómenos iguales. Un segundo debate es el suscitado por los efectos de la deuda pública masiva sobre el mercado de capitales y la potencial «expulsión» del sector privado. Una creencia común es la de que las grandes necesidades de crédito del sector público hacen subir los tipos de interés, lo

que aumenta el flujo de capital hacia inversiones especulativas y financieras. Las inversiones productivas se ven simultáneamente excluidas del mercado como consecuencia de los altos costes del capital. Una tercera discusión es la originada por los aspectos de equidad de los empréstitos públicos. Mientras que se suele convenir, por lo general, en que las consecuencias a corto plazo del gasto financiado por medio de la deuda pueden beneficiar al peor situado en la escala de rentas, no existe una clara unanimidad acerca de los efectos a largo plazo de unos déficit tan elevados como los actuales. Lo que parece claro, no obstante, es que las tradicionales respuestas keynesianas a las cuestiones de equidad intergeneracional puede que necesiten un nuevo análisis. Existe igualmente hoy la aprensión de que el crecimiento de la deuda pública puede estar agotando la capacidad de redistribución del sector público.

Los esfuerzos para cerrar el vacío deficitario han incluido un número tremendo de medidas, tanto por el lado de los ingresos del presupuesto como por el lado del gasto. Sin embargo, conforme los gobiernos van adquiriendo una mayor experiencia acerca de los aumentos auto-destructores de los impuestos y se tropiezan con síntomas agudos de fatiga fiscal, el esfuerzo principal de la contraofensiva se ha dirigido contra el crecimiento ilimitado del gasto público. En las estrategias presupuestarias perseguidas por los diferentes gobiernos de la OCDE, se está concediendo en la actualidad una gran importancia a varios aspectos del control del gasto público. Después de décadas de continuados aumentos del gas-



to, el enfoque se ha desplazado a un examen de las opciones decrecientes, así como a recortes efectivos en los organismos y los programas. Al mismo tiempo, existe un menor optimismo acerca de los efectos prácticos de las técnicas de racionalidad presupuestaria (PPBS, RCB, Presupuesto base cero) de aquel que se observaba en los años sesenta y primeros de los setenta. Al comienzo de los años ochenta, los puntos de vista normativos acerca del control del gasto se remontan a los conceptos de «presupuestación decreciente» y de «política de la tenacidad». Los teóricos han llegado a reconocer lo que quienes lo practicaban sabían perfectamente: que en un sistema de compromisos y obligaciones tan firmemente cimentado como el sector público moderno, no existen atajos mágicos para las fórmulas técnicas de la economía. La reducción del gasto público exige una combinación de habilidad política, fuerza política, aptitud administrativa y arduas negociaciones de partida tras partida.

Mientras que siempre hay lugar para la afirmación de que las elecciones duras son el cuerpo y el alma del proceso presupuestario en cualesquiera circunstancias, y que las decisiones difíciles han de ser realizadas, tanto si la economía es floreciente como moribunda, la «crisis en tijera» de la Hacienda pública ha venido a añadir nuevas dimensiones a la problemática convencional de la asignación de los recursos públicos. El presupuestador de hoy soporta una carga que, al menos en algunos aspectos, parece más pesada y descontrolada que la de sus predecesores. ¿Cómo actuar en esas circunstancias? La experiencia de

los distintos países presenta muchos signos comunes en las presentes estrategias presupuestarias de los diferentes gobiernos.

La difusión de nuevas ideas es relativamente rápida, justo lo que sería de esperar en un campo en el que las expectativas de vida sobre nuevos inventos es más bien breve. En la presupuestación, muchas de las nuevas técnicas funcionan bien durante algún tiempo, hasta que los departamentos de gasto han aprendido el modo de terminar con ellas; entonces, pueden seguir funcionando, pero no tan bien. Para conservar su predominio, los funcionarios del presupuesto tienen mucho que ganar de la imitación creativa de sus colegas. En la sección siguiente trataré brevemente de seis elementos comunes en las estrategias contemporáneas para reforzar el control del gasto (3).

### III. DISMINUCION DEL GASTO PUBLICO: ALGUNOS PUNTOS DE VISTA TRADICIONALES

#### Indiciación

En una situación inflacionaria se hace preciso realizar ajustes sucesivos a los aumentos de precios y salarios. Sin embargo, ¿mediante qué mecanismo, por medio de qué normas y con qué frecuencia? Ha surgido este tema como un problema importante en el quehacer político contemporáneo, y en la presente ocasión los ministros de Hacienda de muchas naciones destacan las interesantes posibilidades para las diversas economías de un diseño más cuidadoso y complejo

de tales procedimientos de ajuste. Los pros y los contras de la sujeción a un índice de los gastos son bien conocidos. Los ministros que gastan, los receptores de transferencias y otros beneficiarios del gasto público presionan todos por compromisos a largo plazo en términos reales. La indiciación promueve la estabilidad y la seguridad en los programas políticos y facilita la planificación multianual. Sin embargo y, por otra parte, también ata de pies y manos a los futuros tomadores de decisiones públicas. Sujeta una gran proporción del gasto público al ajuste automático, las posibilidades que quedan para la adopción discrecional de decisiones disminuirán considerablemente y hasta pueden desaparecer por completo si se registra simultáneamente una débil evolución por el lado de los ingresos públicos. La sujeción del gasto público a la indiciación puede resultar también peligrosa para la estabilidad de los precios; si los aumentos de costes se ven plenamente compensados, es poco lo que queda para reducir las demandas de precios más altos y salarios en el mercado de trabajo público, así como en la provisión de bienes para ese mismo sector público.

A la vista de estos inconvenientes, parecen existir muchas reservas acerca de la indiciación en la actualidad. Un cierto número de gobiernos está intentando enmendar los sistemas establecidos. En Italia, las propuestas para cambiar la construcción de la «escala móvil» han resultado altamente polémicas. Un famoso, bien que inútil, intento ha sido realizado hace algunos años por el gobierno de Alemania Occidental para realizar los ajustes de las pensiones



de vejez. En Dinamarca, el gobierno ha introducido el concepto del «salario social», que elimina algunos elementos de la renta personal de la base utilizada para el cálculo de algunos beneficios sociales. En Suecia, los precios de la energía y los impuestos indirectos han sido eliminados de la base del índice empleada para ajustar el valor de los beneficios sociales y el impuesto sobre la renta de la Administración central. Asimismo, el gobierno ha declarado sus intenciones de revisar el grueso del gasto público con idea de reducir los mecanismos de ajuste sujetos a índice, siempre que ello parezca posible. Algunas consideraciones clave, en la actualidad, dentro del campo de ajuste, parecen ser las siguientes:

1) ¿En qué medida se deberían realizar los compromisos en términos reales y se deberían montar los mecanismos de ajuste automático en los programas políticos? ¿Es posible descartar tales mecanismos por completo en algunos campos y volver a los ajustes anuales discrecionales? O ¿es preferible optar por acuerdos semiautomáticos, tales como el ajuste por medio de instituciones específicas (comisiones de arbitraje, comisiones bi o tripartitas, legislaturas, etc.)?

2) ¿Se pueden conseguir beneficios adicionales centralizando el procedimiento de ajuste y/u homogeneizando los métodos empleados en ello? Una estrategia alternativa es diferenciar entre sectores y partidas presupuestarias, confeccionando varias técnicas de cálculo para diferentes clases de gasto.

3) ¿Cuál es la base apropiada para la aplicación del índice? En la mayor parte de los países, los sistemas están ligados, o bien a los precios, o a los sala-

rios. Durante los años setenta, no obstante, parece haberse producido una tendencia hacia unas bases más compuestas. En la actualidad, muchos países aplican el índice por medio de una combinación de precios y salarios, mientras que otros han intentado eliminar determinadas partidas de sus bases (impuestos indirectos, energía, etc.).

4) ¿Con qué frecuencia se deberían realizar los ajustes? Bajo sistemas que funcionen con mecanismos de puesta en marcha o activación, la variable clave es la magnitud de los umbrales. En otro caso, los costes de ajuste dependerán principalmente de la duración de los intervalos predeterminados. La confección de mecanismos automáticos de ajuste constituye un campo prometedor para nuevos inventos técnicos.

5) ¿Debería ser la compensación por los ajustes, parcial o total? Mientras que quienes gastan o reciben presionan siempre en pro de compromisos estables, los ministros de Hacienda tienen tendencia a preferir sistemas en los que se tengan en cuenta los supuestos beneficios de productividad, o donde existan otros incentivos para que quienes gastan resistan las presiones inflacionistas.

### **Normas globales**

La revolución keynesiana, cualesquiera que sean sus méritos, debe recibir la acusación de presentar una significativa laguna en la presupuestación contemporánea: la falta de unas sólidas normas de evaluación de los déficits. En los años sesenta y setenta aprendimos que equilibrar la economía era más importante que equilibrar el presu-

puesto. Los departamentos de gastos se mostraron particularmente receptivos a recoger este mensaje. Sin embargo, ¿qué hay que hacer cuando tanto la economía como el presupuesto están equilibrados? En estos momentos, los gobiernos de muchas naciones parecen estar buscando alguna norma artificial que sustituya al destronado ideal del equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos. El propósito de tal norma es reforzar la disciplina presupuestaria imponiendo fuertes restricciones sobre todos los actores implicados en el proceso presupuestario. En tanto que la norma ejecuta unas importantes funciones como una señal de confianza a los medios nacionales e internacionales, su más inmediata tarea es, probablemente, comprometer al aparato gubernamental en sí mismo respecto de la rigidez presupuestaria.

En la actualidad, las normas globales en uso se relacionan o bien al gasto total o al déficit público. En algunos casos, los objetivos son «internos» al presupuesto del gobierno, en el sentido de que definen un techo a la financiación mediante deuda del gasto público, sin ninguna referencia a la economía en conjunto. De este modo, la recomendación efectuada por el Consejo para el sistema fiscal japonés, prescribía en 1967 que el apoyo total sobre la emisión de deuda pública debería reducirse a menos del 5 por 100. En 1979, la cifra quedó establecida en un 10 por 100. No obstante, una solución más frecuente es ligar, bien el déficit o el gasto, al producto nacional bruto. En el caso sueco, el plan de recuperación, presentado por el gobierno en el presupuesto complementario de 1980, anunciaba que el déficit



presupuestario debería ser reducido en un 1 por 100 del producto nacional bruto en cada uno de los próximos años.

Los británicos han determinado objetivos para su equilibrio en términos de oferta monetaria y necesidades de endeudamiento del sector público (PSBR), los holandeses afirman que un déficit que exceda del 4 al 5 por 100 del producto nacional neto es inconsistente con un equilibrio interno satisfactorio y una razonable participación en el mercado de capitales para el sector privado. La norma del gobierno canadiense establece un límite para el incremento anual del gasto público. En el Libro Blanco del Canadá, de 14 de octubre de 1976, *Attack of Inflation*, se manifestaba que la tasa de crecimiento del gasto total por todos los gobiernos no debería aumentar más rápidamente que la tasa de crecimiento del producto nacional bruto.

¿Han tenido éxito estas nuevas normas generales? Sí y no. La impresión general parece ser que las normas han contribuido, por supuesto, a la disciplina presupuestaria. Los funcionarios del presupuesto se han visto potenciados por esas normas en su continuado diálogo con los departamentos de gasto. Sin embargo, es igualmente irrefutable que se han establecido bastantes más objetivos que los alcanzados. Pueden existir fuertes razones para la enunciación de normas, incluso en el caso de que resulten irreales, pero, si han sido alcanzados a duras penas alguna vez, es probable que su valor simbólico se desvanezca pasados algunos años.

El valor de objetivos imposibles ha de ser calculado, tanto desde un punto de vista políti-

co como administrativo. Para el gobierno, la cuestión es si los beneficios a corto plazo de las firmes intenciones declaradas compensan del riesgo de verse ridiculizado por la oposición en el caso de que no se hayan alcanzado tales objetivos. Por otra parte, y respecto a los funcionarios del presupuesto, siempre existe la cuestión de mantener la autoridad y el crédito en relación con los departamentos de gasto.

Hoy se aprecia la fuerte necesidad de cálculos comparativos por naciones del uso y efectos de las normas globales. Tales estudios podrían arrojar alguna luz sobre, por ejemplo, los siguientes problemas:

1) ¿Qué grado de legitimación «científica» se podría ofrecer para las normas presupuestarias globales? Algunos gobiernos han preferido presentar sus objetivos como un compromiso de intenciones respecto a un determinado desarrollo social, sin ningunos fundamentos académicamente complicados. Otras normas formulan sus objetivos en versiones populares de teorías económicas corrientes: monetarismo, elección pública, concepto de «exclusión», curva de Laffer, etc.

2) Concretamente, ¿qué hay que relacionar con qué? Una razón principal de por qué tantos gobiernos han fracasado en alcanzar sus objetivos ha sido la inclusión de variables incontrolables en sus objetivos. Una tendencia reciente, por consiguiente, es perfeccionar el concepto de gasto público, al objeto de eliminar partidas que puedan poner al borde de la ruina a las empresas u otros agentes, o que parezcan inadecuadas a los objetivos. Pueden existir igualmen-

te otros motivos para distinguir entre tipos diferentes de gasto. En Japón, por ejemplo, existen normas legales en contra de la financiación mediante deuda de los gastos, como no sean aquellos destinados a obras públicas, inversiones y préstamos. Este es «el principio de deuda para la construcción». Mientras que el gobierno se ha mostrado incapaz de observar este principio durante los años setenta y ha tenido que recurrir a «emisiones especiales para la financiación del déficit», existe en la actualidad el objetivo de limitar las emisiones de deuda pública dentro de la cantidad permitida por el principio de deuda para la construcción, hacia el ejercicio fiscal de 1984.

3) Problema no resuelto es el de la reconciliación de las normas globales con los requisitos de la política de estabilización. La belleza de las normas globales radica en su absoluta simplicidad; son fáciles de explicar y aplicar. Sin embargo, por la misma razón, pueden resultar excesivamente rígidas desde el punto de vista de las necesidades políticas coyunturales. Una posible solución es formular las normas en términos de objetivos multianuales, admitiendo algunas oscilaciones, si bien esto puede conducir igualmente a un debilitamiento de las útiles restricciones sobre los departamentos con gastos.

### **Descentralización de decisiones difíciles: estructuras, envolventes, topes, techos, límites y rebanadores**

El éxito de los ministerios de Hacienda depende en gran me-



dida de su capacidad para extender el «espíritu del tesoro» en ondas cada vez más amplias. La tremenda cantidad de problemas presupuestarios originada por el moderno aparato del gobierno y la moderna sociedad no pueden ser resueltos en la cumbre. Idealmente, todas las organizaciones financiadas administrativamente deberían verse imbuidas de la misma austeridad, imaginación, flexibilidad y ánimo para terminar con las actividades y compromisos obsoletos. En el mundo real, estas virtudes no se encuentran tan difundidas como sería conveniente, de modo que, por consiguiente, se emplean determinados instrumentos educativos para mejorarlas. Muchos de éstos son restricciones físicas destinadas a descentralizar las decisiones difíciles.

*La estructura.* Es una suma finita de dinero consignada para un sector o serie de programas en particular, con frecuencia definidos como un compromiso multianual. Los gastos de defensa de Suecia están encerrados en una estructura determinada para un espacio de cinco años y todas las necesidades que se presenten en este sector han de ser atendidas efectuando reducciones dentro de la estructura. Esto ha venido a reforzar las presiones para la racionalización y promovido un útil diálogo competitivo entre expertos críticos (marina frente al ejército de tierra) del que con tanta frecuencia se carece en campos en los que las aspiraciones de una profesión no son tan dependientes de restricciones en otras. Todavía no han dado resultado los esfuerzos para aplicar el método de la estructura a otros sectores presupuestarios. Uno de los principales obstáculos parece ser la falta de

límites naturales para la agrupación de programas diferentes.

*El sistema de envoltentes de gasto.* Introducido recientemente en Canadá, supone el establecimiento de objetivos de gasto públicos amplios a escala del gobierno para once sectores políticos. Las principales decisiones presupuestarias dentro de estos sectores se delegan en la Comisión Gubernamental para las Prioridades y Comisiones de Planificación y Política para el Desarrollo social, Desarrollo económico, Política exterior y Defensa y Ministerio de la Presidencia. Sistema parecido está siendo considerado en Nueva Zelanda.

*Topes, techos y límites.* Experimentos de varias clases como los anteriores están en marcha en diferentes países. Gran Bretaña ha tomado la dirección de la utilización de los «límites de efectivo». Son de amplia utilización los techos de personal. Una versión más rígida es la restricción global o selectiva de nuevas contrataciones. De acuerdo con el sistema finlandés utilizado hace unos cuantos años, las vacantes de empleos públicos se dejaban sin cubrir hasta que el asunto había sido considerado por los ministros. En Nueva Zelanda, se induce a los departamentos a que se desprendan del 1,5 por 100 de su personal, anualmente, por asignación o transferencia. A continuación, las vacantes quedan a disposición de nueva asignación a áreas de alta prioridad. El mecanismo es conocido como el *techo descendente*. Todavía en otras naciones se imponen límites selectivos sobre la utilización de recursos de diferentes organismos o sectores. Los planes de reducción de personal multianuales son comunes en situaciones de desa-

parición o reconversión de departamentos.

*Rebanador o reducción lineal del gasto.* Una técnica universal en los presupuestos de austeridad es la reducción general, fijada en un determinado porcentaje de los gastos del último año. En la jerga presupuestaria sueca, este instrumento es conocido como el rebanador. En ocasiones, los recortes generales tienen la forma de una subcompensación por la inflación, o la reducción de unos supuestos beneficios de la productividad. La extendida popularidad del método está posiblemente relacionada con el mínimo de requisitos de información y costes de conflicto que se siguen de su aplicación. Cuando existe una escasa unidad o estímulo en la dirección política y administrativa, el rebanador es, con frecuencia, la manera más fácil de salir de problemas financieros. En tanto que deja de discriminar entre áreas de prioridad alta y baja, con diferentes posibilidades para el ahorro, posee, al menos, la apariencia de ser «justo».

Sus méritos principales radican en su simplicidad y grado comparativo de aceptación. En contraste con los puntos de vista perfilados selectivamente, el empleo del rebanador no presupone la condena de determinados programas u organismos. Sin embargo, sus aspectos negativos merecen también una profunda atención. No siempre resulta más fácil ponerle el cascabel al gato poco a poco que de una sola vez; después de algunos años, los pequeños recortes anuales tienden a socavar tanto la moral del trabajador como la eficiencia operativa. Otro riesgo es que unos repetidos cortes rebanada a rebanada pueden contribuir a un de-



terio gradual de la combinación de recursos, desde el momento en que varios gastos «no sujetos», vitales para el correcto funcionamiento del programa u organismo, serán con frecuencia los primeros en verse sacrificados. Un tercer problema consiste en que, con frecuencia, el sistema de cortar rebanadas funcionará hasta los escalones más inferiores de la jerarquía de la organización. La reducción de carácter general es, idealmente, un método de delegación de autoridad a escala de organización que posee una mejor visión y comprensión de las prioridades y posibilidades de ahorro, si bien los receptores pueden, con frecuencia, sentirse tentados a pasarse la bola todavía más.

Un problema más general, intrínseco a la mayor parte de estas técnicas, radica en su desviación endémica hacia el mantenimiento de los programas establecidos. Cuando se enfrentan a una demanda de recortar los gastos en, por ejemplo, un 3 por 100, pocos dirigentes políticos o administrativos tendrán la suficiente energía para ahorrar un 5 por 100 con objeto de dejar sitio a nuevas medidas. Sin embargo, si los modernos gobiernos se quieren salvar del estancamiento en la presente situación económica, serán muy necesarias tales maniobras de corrección de despliegue. En el desarrollo adicional de las limitaciones físicas, posiblemente resultaría de utilidad prestar más consideración a las necesidades de movilidad, flexibilidad e innovación. La idea consistente en «el que la hace la paga», que se practica en muchas naciones —que significa en este caso que una unidad administrativa puede utilizar el dinero que se las

arregla para ahorrar en otros propósitos—, parece ser una vía prometedora hacia este objetivo de flexibilidad e innovación.

Las restricciones físicas implican igualmente grandes riesgos de circunvalación. Si se aplica un techo a la aplicación de una «divisa» —tal como la mano de obra o los fondos públicos—, los departamentos y organismos con gastos encontrarán frecuentemente otras vías de conseguir sus fines. Se podrían contratar asesores en lugar de nuevo personal con carácter regular; se puede utilizar la regulación como una alternativa a la compra de servicios; se pueden producir nuevas faltas reduciendo la cantidad o calidad del producto del organismo. Bien conocidas de los estudiosos del problema de los «indicadores del éxito» en las economías socialistas, estas perturbaciones merecen una atención concienzuda a la hora de diseñar los mecanismos de dirección presupuestaria.

### **La combinación bien equilibrada**

Los presupuestos son, en sí mismos, bloques de decisiones. A la hora de promover los principios de la «unidad» y «comprensión» del presupuesto, los reformadores administrativos del pasado han intentado escapar de la laxitud financiera que con tanta frecuencia se sigue de una toma de decisiones por separado en las cuestiones económicas. Mientras que, por lo general, quienes gastan, prefieren ver sus proyectos considerados por separado y, de una manera *ad hoc*, quienes confeccionan los presupuestos exhiben una predilección por reunir las cosas y

ponderar una demanda contra todas las demás al mismo tiempo. Esto produce una natural tensión en las oficinas públicas conforme los ministros del presupuesto quieren diferir al ejercicio presupuestario anual cuestiones que los ministros con gasto quieren liquidar «para el próximo martes».

Sin embargo, con el alto ritmo y presión del gobierno moderno, el ideal de decisiones anuales sobre todo se está haciendo más inalcanzable. Se presentan asuntos urgentes que no se pueden retrasar. A menudo se requieren actuaciones urgentes, y la sintonización no demasiado buena de la economía, que se ve propiciada por la necesidad de atender a excesivas demandas en el mercado de trabajo, precisará con frecuencia de intervenciones en gran escala y a intervalos irregulares. De esta forma, la mayor parte de las sociedades industriales están utilizando en la actualidad, y de modo creciente, la versión en miniatura del presupuesto conocido como «el nuevo bloque económico» del gobierno, el «mini-presupuesto», el «freno de urgencia», el «plan de recorte», el «acuerdo de septiembre», el «acuerdo de noviembre» o la «liquidación de diciembre». El noble arte del embalaje se está convirtiendo en una rama importante de la prudencia presupuestaria.

¿Por qué se reúnen con tanta frecuencia las propuestas y son presentadas al mismo tiempo? Parece que existen diversos motivos detrás de esto. Uno es el objetivo de la «masa crítica»: si el gobierno sale a mostrar su musculatura, el simple número de medidas puede ayudar a conseguir el impacto deseado. Otro, y con frecuencia más importan-



te, motivo es la necesidad de equilibrio político. La mayor parte de los paquetes surgen de conversaciones entre el gobierno y otra, u otras, fuerzas políticas y/o económicas. Al relacionar un determinado número de propuestas dispersas, los efectos negativos de algunas medidas para ciertos grupos afectados se verán neutralizados por otros cambios políticos en una dirección más favorable. En un paquete o bloque bien equilibrado existen buenas y malas noticias para todo el mundo e, incluso, en el caso de que predominen las malas noticias, la ambigüedad de la combinación ayuda a suavizar la resistencia.

Todavía no han recibido respuesta muchas cuestiones normativas, así como empíricas, relativas a los paquetes. ¿Cuáles son las técnicas clásicas de composición? ¿Cómo se pueden presentar mejor los paquetes? ¿En qué medida se puede esperar que los futuros beneficios de los sacrificios propuestos a corto plazo vayan a ser apreciados y contemplados? Las comparaciones por naciones de los bloques políticos y los cálculos de sus impactos podrían resultar de un gran valor para los futuros esfuerzos en este campo.

### Gestión de efectivo

En el mundo económico el «tratamiento o la gestión de efectivo» se ha convertido en un paraguas conceptual para todo un ejército de esfuerzos destinados a controlar más firmemente las corrientes financieras del sector público. Tales esfuerzos incluyen operaciones a corto plazo en el mercado monetario, empleo de nuevos instrumentos de crédito, tales como

facturación y arriendo, contratación inicial de deudas y pago posterior de facturas y sistemas de coordinación interna, destinados a hacer un mejor empleo de las reservas en diferentes partes de la empresa. Con ocasión del derrumbamiento del sistema de Bretton Woods y la presencia de una mayor turbulencia en el mercado monetario internacional, la transferencia entre las diferentes divisas ha conseguido también una significación bastante mayor en la planificación de la estrategia de las sociedades mercantiles.

Durante largo tiempo, los gobiernos permanecieron bastante desmañados en estas cuestiones y sujetos por la tradición y las normas legales que impedían o dificultaban estas operaciones. En los años recientes, no obstante, parece producirse un creciente interés por un manejo más complicado del dinero y los créditos públicos. En diversos campos políticos ha aparecido un cierto número de cuestiones de periodicidad. En política fiscal es, por supuesto, de predominante importancia hacer que los ingresos fluyan a intervalos convenientes. Más allá de la «imposición en origen» o el «pague según gane», sistemas que están fuertemente establecidos en muchas naciones, los gobiernos están en la actualidad buscando diferentes modos de acelerar la recaudación de impuestos indirectos.

Desde el momento en que la laxitud por parte de las autoridades recaudatorias tiende a hacer de los impuestos impagados una importante fuente de financiación empresarial y al gobierno el perdedor último en las bancarrotas de las empresas, existe igualmente una fuerte necesidad de métodos más sutiles

y resistentes del tratamiento de las demandas del gobierno, de sus derechos. Esto resulta de particular importancia en caso de inflación, cuando los ingresos diferidos disminuyen en su valor real.

Por el lado del gasto, existen igualmente intentos notables de reforzar la disciplina financiera. Una práctica común es retrasar los pagos de las transferencias del gobierno o cambiar la periodicidad de tales pagos. Por ejemplo, existe una considerable diferencia en que las subvenciones a los organismos cuasi-autónomos sean efectuadas cada mes, cada trimestre, o tan sólo una vez al año, o en que las pensiones se paguen el 25 de cada mes o a finales. Mientras que las operaciones del gobierno en el mercado monetario probablemente continuarán estando determinadas por objetivos de estabilización, más que por motivos de beneficio, los ministros de Hacienda se han vuelto sensibles a estos últimos aspectos también. En la actualidad, los funcionarios del presupuesto se muestran profundamente interesados a la hora de conseguir un óptimo tratamiento de las reservas públicas.

### Incentivos para reducir el gasto público

Mucha gente aprende a vivir con la austeridad, pero poca gente aprende a quererla. Ascetas, neoliberales, anarquistas y una cierta clase de tecnócratas pueden sentir un cierto placer por el desmembramiento del moderno Leviatán, pero la mayor parte de los políticos y funcionarios civiles encuentran bastante penoso suprimir puestos de trabajo y servicios. Por otra parte, tales sentimientos se ven re-



forzados por las prevalentes expectativas sociales: incluso en los gobiernos más conservadores, los ministros y directores de organismos se supone que defienden sus parcelas y rechazan todos los asaltos desde el exterior sobre los recursos conquistados en batallas anteriores. Esto hace difícil lograr la cooperación necesaria para las operaciones de recorte del gasto público.

Existen toda clase de razones, que van desde las más idealistas hasta las más egoístas, por las que los funcionarios públicos quieren que sus programas u organismos se extiendan a un ritmo constante. Desde un punto de vista de gestión, resulta mucho más fácil dirigir una organización en crecimiento que otra que esté estancada o en contracción. Cuando el crecimiento se reduce o se llega a un parón total, lo normal es esperar un aumento de los conflictos sociales, así como un debilitamiento de la organización. Otra secuela común es una mayor militancia entre los sindicatos afectados.

Independientemente de si la respuesta dominante a la reducción es una fiera resistencia o simplemente un desprecio burocrático, el ministro de Hacienda se ve enfrentado a un grave problema de motivación. ¿Qué incentivos hay a su disposición para vitalizar mediante el consenso las organizaciones y reducir la energía e inventiva de los trabajadores para construir barreras contra los recortes, y orientarlos hacia una participación más constructiva en el proceso de reorganización? Las actuales respuestas a esta cuestión resaltan tres instrumentos diferentes: recompensas materiales, estímulos morales y me-

didias orientadas a las carreras públicas.

Un tema de inacabables lamentaciones entre los burócratas de todas las naciones es la rigidez de los esquemas de pago del gobierno. Con el comienzo de las medidas de austeridad, la antigua y familiar proposición de que a los gestores públicos de excepcional calidad se les deberían abonar unos emolumentos excepcionales, se ha convertido en un nuevo distintivo. Ahora la idea es que, o bien las cabezas orientadas a la economía, o la totalidad del equipo de los programas públicos orientados a cuestiones económicas, deberían recibir permiso para destinar una parte de los ahorros que obtienen a sus bolsillos o, en una versión más modesta, aquella parte de consignación no gastada debería ser reservada para beneficios *in situ* al personal. Análogos modelos de remuneración en el sector privado son citados con frecuencia en apoyo de tales sugerencias.

Los funcionarios del presupuesto se ven en raras ocasiones impresionados por esta línea de razonamiento. Tienden a afirmar que el gasto reducido es un fenómeno demasiado heterogéneo como para ser recompensado por cuenta del bolsillo público. Mientras que se admite que parte del ahorro es el resultado de una eficiente producción, están también al tanto de casos en los que el ahorro resulta de una mala planificación o ejecución. El director de un programa de ayuda social, por ejemplo, no debería recibir ningún premio por mostrarse excesivamente exigente hacia sus clientes. Por otra parte, además de la dificultad práctica que supone distinguir economías encomiables de otras reprecensibles,

existen objeciones morales profundamente arraigadas sobre la idea simple de dejar que las consignaciones financiadas mediante los impuestos, y destinados a objetivos públicos, vayan a los bolsillos privados.

Una segunda estrategia consiste en invertir en lograr los acuerdos de los afectados. En lugar de confiar en el egoísmo material de los empleados, los dirigentes o defensores de las operaciones de reducción pueden apelar al espíritu cívico y espíritu de cuerpo de aquellos afectados. Si se admite ampliamente la necesidad de contracción o consolidación como ineludible, puede que exista un cierto lugar para las deliberaciones constructivas sobre reducciones alternativas. Las tensiones y los conflictos resultan difíciles de evitar en situaciones de recorte presupuestario, pero un punto de vista abierto y cooperador hacia la selección de reducciones concretas puede recorrer con frecuencia un largo camino hacia la clarificación del ambiente. Importantes elementos en tal «reducción participativa», son:

- 1) Una temprana información acerca de cambios previstos en la concesión de fondos, política, demanda, etc., y

- 2) Esfuerzos conjuntos para tratar los nuevos objetivos a través de grupos de trabajo bipartitos o multipartitos, o «grupos de crisis».

El resultado, en el mejor de los casos, puede consistir en una definición, más o menos unánime, de la situación y clasificación de las opciones disponibles.

Un tercer modo de debilitar los incentivos contra la contracción del gasto es abrir nuevas perspectivas para los empleados



en posiciones amenazadas. Esto exigirá normalmente una expansión de los horizontes de carrera, especialmente eliminando obstáculos cognitivos, legales y contractuales a la movilidad horizontal. Los esfuerzos en esta dirección incluyen programas de reconversión profesional, así como asistencia activa en la búsqueda de nuevos puestos de trabajo. Tales medidas pueden mejorar la movilidad voluntaria, lo que, a su vez, puede mejorar igualmente el clima general de cambio en el sector público, pero su razón fundamental es, por supuesto, el problema más agudo de tratar los despidos involuntarios.

Algunas naciones remiten a los individuos afectados por despidos en el funcionariado civil a intercambios laborales regulares, mientras que otras han creado instituciones particulares para tales casos. Suecia, por ejemplo, cuenta con un órgano de «formación profesional del funcionario público» (SIPU) y otro para la «sustitución del funcionario público» (SAMN), ambos con delegaciones regionales.

#### **IV. GUARDIANES Y DEFENSORES EN UNA ERA DE REDUCCIONES**

La crisis del sector público es un corolario de la crisis del sector privado. Los actuales déficit en los presupuestos públicos tienen profundas raíces en cambios económicos subyacentes en nuestras sociedades. No se pueden remediar tan sólo a través de la política presupuestaria. Sin embargo, ésta tiene un impor-

tante papel que jugar en cualquier estrategia político-económica, no siendo adecuada la política presupuestaria que ha sido practicada durante los últimos años. Los funcionarios del presupuesto saben mejor que la mayor parte del resto de la gente la avalancha de demandas que ha traído consigo la actual situación, si bien, y con frecuencia, no han sido capaces de frenarla. Tal y como este estudio nos demuestra, han tenido ocasión de aprender mucho en cuanto a recortar el gasto en los últimos años. Sin embargo y, evidentemente, no lo bastante. Las tijeras de la Hacienda pública separan sus hojas de ingresos y gastos.

Una de las claves de este problema es el creciente desequilibrio entre guardianes y defensores. Los políticos del presupuesto, simplemente, no se han mostrado capaces de mantenerse a la altura de sus compañeros de debate. Se han visto rebasados en número, en poder y conocimientos. Mientras que durante algún tiempo ha actuado la tendencia a favor de la expansión del gasto, esa tendencia estuvo oculta durante mucho tiempo por la fuerte expansión de las distintas economías nacionales. En la actualidad, cuando las tasas de crecimiento económico han caído, la fuerza de los diferentes intereses organizados se ha hecho más perceptible. Uno de sus síntomas es la alta tasa de inflación que refleja el esfuerzo conjunto de muchos grupos para traspasar la carga de su propia seguridad económica sobre los demás. En esta situación, la división de trabajo entre «guardianes» y «gastadores», ha de ser considerada de nuevo. En una economía en expansión, el Ministerio de Ha-

cienda puede sentarse normalmente a esperar que otros informen sobre los aumentos de costes y proponer los oportunos cambios de políticas de gasto. Su propio trabajo será rebuscar por las oscuras esquinas de estos informes y propuestas, formular las oportunas preguntas y practicar una sana discriminación. No obstante, esto no ocurrirá en una sociedad en la que la tasa general de crecimiento del gasto público, a través de todos los mecanismos de expansión automáticos, continúa imperturbable.

Con el objetivo de una «presupuestación decreciente» en la agenda, quienes confeccionan el presupuesto deben desempeñar un papel más activo en el proceso de elección de las políticas presupuestarias. Cuando todo esto se traduce en economías, recortes y racionalización, los organismos de gasto no se muestran tan ansiosos de bombardear a los cuarteles generales con sugerencias nuevas. Las innovaciones institucionales y de procedimiento, así como los nuevos métodos de diseño político y contabilidad son algo que resultará posiblemente necesario para mantener algunas medidas de control sobre el gasto público.

Las contribuciones nacionales a las reuniones de 1980 y 1981 de la OCDE de los funcionarios del presupuesto, reflejó la extendida preocupación acerca de la debilidad de los actuales procedimientos y la búsqueda universal de nuevos puntos de vista. Mientras que las grandes panaceas de los años sesenta y setenta — por ejemplo, el PPBS, RCB y Presupuesto base cero — se están difuminando lentamente, y aunque el tiempo y la moda reformista se inclina ahora ha-



cia la técnica del fraccionamiento y la tenacidad, la filosofía que se esconde detrás de los términos mágicos de las técnicas presupuestarias nuevas no ha muerto. Si se utilizan en aquellos departamentos en que puedan ser más eficientes, las herramientas de la presupuestación por programas pueden ser todavía de gran utilidad en el actual momento presupuestario económico.

No obstante, su impacto depende muchísimo de la medida en que algunos de los principios clásicos de la presupuestación vayan a sobrevivir. La idea de la «unidad» y «universalidad» del presupuesto se encuentra en la actualidad bajo una triple amenaza. En primer lugar, tenemos la tendencia hacia un número creciente de decisiones *ad hoc*, y bloques o paquetes, que se han apuntado en este trabajo. En segundo lugar, parece que existe una pérdida general de control central conforme un número creciente de consignaciones se confían a organismos autónomos y semiautónomos, tales como estados, municipios, corporaciones, etc. Simultáneamente, con la rápida expansión del gasto público, el Estado parece que se está debilitando del todo debido a la proliferación de unidades independientes. En tercer lugar, tenemos la gran variedad de «divisas» que los gobiernos utilizan en la actualidad en sus operaciones con la sociedad, tal y como se describe en el trabajo de Allen Schik (1982) sobre el gasto extrapresupuestario. Lo que los funcionarios del presupuesto pueden seguir mediante la contabilidad tradicional puede ser una parte decreciente del gasto público real. La «crisis de las tijeras» de la Hacienda pública está todavía lejos de su resolución. Sin

embargo, si fracasamos en cuanto a encontrar mejores medios de acabar con las tendencias divergentes de los ingresos presupuestarios y gasto público, nuestras economías tendrán escasas oportunidades de recuperarse de sus males actuales. A menos que los «guardianes» de hoy día triunfen en controlar el gasto público, los gastadores de mañana tendrán poco que gastar.

#### NOTAS

(1) Este trabajo forma parte de un estudio más amplio realizado para el Programa de Acción Cooperativa de la OCDE, dentro de la infraestructura de su Actividad Conjunta sobre Mejora de la Gestión Pública. Los trabajos de los distintos países preparados para las reuniones de la OCDE de 1980 y 1981, por funcionarios responsables de la dirección del presupuesto, han supuesto una fuente importante de información. Una versión más detallada de este trabajo se publicará más adelante, a través de la OCDE.

(2) La transición del crecimiento rápido al lento es comentada por FOURASTIE (1979), MANDEL (1978), FRANK (1980), LAQUEUR (1979) y McCracken (1977). Sobre las consecuencias políticas de esta evolución y la crisis del Estado, ver ALT (1979), BUCHANAN y WAGNER (1977), CROZIER y otros (1975), DHARENDORF y otros (1981), GRAUHAN e HICKEL (1978), GOLDTHORPE (1981), GROWTH (1978), OFFE (1975), POULANTZAS (1976), RONSAVALLÓN (1981), ROSE y PETERS (1978), SHIFRIN (1979), THURLOW (1980) y TUFTTE (1978). Los aspectos de la pérdida de ingresos son tratados en BONNEFOUS y BLANC (1980). Los determinantes del crecimiento del gasto están tratados en una amplia literatura resumida en LARKEY, STOLP y WINER (1981). Sobre el crecimiento de los déficit en la Hacienda pública, ver BIEDENKOPF y MIEGEL (1979), LANG y KOCH (1980) y SIMMERT y WAGNER (1981).

(3) Los problemas de las organizaciones burocráticas decrecientes son tratados en ALCALY y MERMELSTEIN (1977), MINGLE y

otros (1981), DE LEON (1978), WRIGHT (1980), KAUFMAN (1976), LITTLECHILD y otros (1979) y LEVINE y RUBIN (1980). Ver también ediciones especiales sobre terminación política y gestión de reducción en *Policy Sciences* (vol. 7, n.º 3, 1976) y *Public Administration Review* (vol. 38, n.º 4, 1978).

#### BIBLIOGRAFIA

- ALCALY, R. E., y MERMELSTEIN, D. (1977), *The Fiscal Crisis of American Cities: Essays on the Political Economy of Urban America with special reference to New York*, Vintage Books, Nueva York.
- ALT, J. (1979), *The Politics of Economic Decline*, Cambridge University Press.
- y CRYSTAL, K. A. (1981), «Electoral Cycles, Budget Controls & Public Expenditure», *Journal of Public Policy*, 1 (1): 37-60.
- ASHFORD, D. F. (ed.) (1980), *Financing Urban Government in the Welfare State*, Croom Helm, Londres.
- BACON, R., y ELTIS, W. (1976), *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Mac Millan, Londres.
- BEAUCHAMPS, X. (1976), *Un Etat dans l'Etat? Le Ministère de l'Economie et des Finances*, Bordas, Nancy.
- BIEDENKOPF K. H., y MIEGEL, M. (1979), *Die*



- programmierte Krise, Verlag Bonn Aktuell, Stuttgart.
- BLAIR, J. P., y NACHMIAS, D. (eds.) (1979), *Fiscal Retrenchment and Urban Policy*, Sage, Beverly Hills y Londres.
- BONNEFOUS, E., y BLANC, J. (1980), *A la recherche des milliards perdus*, PUF, París.
- BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R. E. (1977), *Democracy in Deficit: The political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Nueva York (versión castellana en Rialp, Madrid, 1983).
- COUNCIL OF EUROPE (1981), «Financial Apportionment and Equalisation», *Study Series Local and Regional Authorities in Europe*, n.º 24.
- CROZIER, M. (1970), *La société bloquée*, Seuil, París (versión castellana Amorrotu, Buenos Aires, 1972).
- CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P., y WATANUKI, J. (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.
- CSE STATE GROUP (1979), *Struggle over the State: Cuts and Restructuring in Contemporary Britain*, CSE Books, Londres.
- DAHRENDORF, R., y otros (1981), *La crise en Europe*, Fayard, París.
- DE LEON, P. (1978), «A Theory of Policy Termination», en MAY, J. V., & WILDAVSKY, A. B. (eds.), *The Policy Cycle in Politics and Public Policy*, Sage, Beverly Hills.
- DETHICK, M. (1975), *Uncontrollable Spending for Social Services Grants*, Brookings, Washington.
- FOURASTIE, J. (1979), *Les trente glorieuses*, Fayard, París.
- FRANK, A. G. (1980), *Crisis in the World Economy*, Heinemann, Londres.
- GLENNERSTER, H. (1975), *Social Service Budgets and Social Policy: British and American Experiences*, George Allen & Unwin, Londres.
- GOLDTHORPE, J. H. (1981), «Problems of Political Economy after the End of the Post-War Period», Informe para el Committee of Western Europe of the American Social Science Research Council y el American Council of Learned Societies.
- GRAUHAN, R. R., e HICKEL, R. (eds.) (1978), *Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- GREIDER, W. (1981), «The education of David Stockman», *The Atlantic Monthly*, dc. 1981, págs. 27-54.
- GROWTH, K.-M. (1978), *Die Krise der Staatsfinanzen. Systematische Überlegungen zur Krise Steuerstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- HARTLE, D. G. (1976), *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*, Toronto University Press, Toronto y Buffalo.
- HEROVERWEGINGEN, «Samenvattend eindrapport: Rijksbegroting», *Tweede Kamer der Staten-Generaal Zitting, 1980-1981: 16615; núms. 2-3.*
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A. (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*, MacMillan, Londres.
- HIRSCH, F. (1977), *Social Limits to Growth*, Routledge & Kegan Paul, Londres y Henley.
- KAUFMAN, H. (1976), *Are Government Organizations Immortal?*, Brookings Institution, Washington.
- JORDAN, A. G. (1981), «Iron triangles, wooly corporatism, or elastic nets: Images of the policy Process», *Journal of Public Policy*, 1 (1): 95-124.
- LANG, E., y KOCH, W. A. S. (1980), *Staatsverschuldigung - Staatsbankrott?*, Physica Verlag, Würzburg.
- LAQUEUR, W. (1979), *A Continent Astray: Europe 1980-1978*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- LARKEY, P. D.; STOLP, C., y WINER, M. (1981), «Theorizing about the growth of government: A research Assessment», *Journal of Public Policy*, 1 (2): 157-220.
- LEVINE, C. H., y RUBIN, I. (eds.) (1980), *Fiscal Stress and Public Policy*, Sage, Beverly Hills.
- LITTLECHILD, S. C.; TULLOCK, C.; MINFORD, A. P. L.; SELDON, A.; BUDD, A., y ROWLEY, C. K. (1979), *The Taming of Government*, Institute of Economics Affairs, Londres.
- MC-CRAKEN, P., y otros (1977), *Towards Full Employment and Price Stability*, OCDE, París.
- MANDEL, E. (1978), *La Crise 1974-1978*,



- Flammarion, Paris (en castellano ed. ERA, México, 1977, 1.ª ed.).
- MEYERS, W. R. (1981), *The Evaluation Enterprise: A realistic Appraisal of Evaluation Careers. Methods and Applications*, Jossey-Bass, San Francisco.
- MINGLE, J. M., y otros (1981), *Challenges of Retrenchment: Strategies for Consolidating Programs, Cutting Costs and Reallocating Resources*, Jossey-Bass, San Francisco.
- NEILD, R. R. (1981), «Measurement and Adjustment of Taxes and Expenditure in the Face of Inflation», Informe presentado a la International Conference on Major Budgetary Problems in the Eighties, 4-5 noviembre.
- NEWTON, K. (1980), *Balancing the Books*, Sage, Londres.
- OCDE (1976), *Public Expenditure on Education*, París.
- (1976), *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, París.
- (1977), *Public Expenditure on Health*, París.
- (1978), *Public Expenditure Trends*, París.
- (1981), *Public Sector Deficits: Programs and Policy Issues*, CPE/WP(81)1.
- (1981), *Co-ordination of Urban Policies: Between Centralisation & Decentralisation*, UP/RG/81.3.
- (1981), *Definition and Measurement of the Public Sector*, DES/NI/81.4.
- (1981), *Urban Public Finance: Problems & Strategies*, UP/F(81)2.
- OFFE, C. (1975), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- PLANIEY, A. (1975), *Prospective de l'Etat*, Centre National de la Recherche Scientifique, París.
- POULANTZAS, N. (ed.) (1976), *La crise de l'Etat*, Presses Universitaires de France, París.
- RONSAVALLON, P. (1981), *La crise de l'Etat-providence*, Seuil, París.
- ROSE, R., y PETERS, C. (1978), *Can Government go Bankrupt?*, Basic Books, Nueva York.
- SCHICK, A. (1982), *Off-Budget Expenditures: An Economic & Political Framework*, OCDE, Technical Cooperation Service. Document CT/PUMA/506, revised.
- SELDON, A., y otros (1980), *Town Hall Power or Whitehall Pawn?*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- SHARKANSKY, I. (1979), *Whither the State? Politics and Public Enterprise in Three Countries*, Chatham House, Chatham, N. J.
- SHIFRIN, B. M. (1979), *The future of US Politics in an Age of Economic Limits*, Bestview Press, Boulder.
- SIMMER, D. B., y WAGNER, K.-D. (1981), *International Comparisons of Government Expenditure: A Starting Point for a Discussion*, International Monetary Fund, DM/81/53.
- TANZI, V. (1980), *Inflation and the Personal Income Tax: An International Perspective*, CUP, Cambridge.
- THURLOW, L. C. (1980), *The Zero-Sum Society: Distribution & the Possibilities for Economic Change*, Basic Books, Nueva York.
- TUFTE, E. R. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- WARD, T. S., y NEILD R. R. (1978), *The Measurement and Reform of Budgetary Policy*, Heinemann, Londres.
- WEIDENBAUM, M. L. (1975), *Government-Mandated Price Increases: A Neglected Aspect of Inflation*, American Enterprise Institute, Washington DC.
- WRIGHT, M. (1981), «Problems of Intergovernmental Fiscal Relations in the 80's: The Political Responses of Central Government». CSPP/SSRC Conference. Ross Priory. Univ. of Strathclyde, 10-21 junio 1981.
- WRIGHT, M. (1980), *Public Spending Decisions*, George Allen & Unwin, Londres.