### LA TEORIA DE LA LIMITACION DEL GASTO

Aaron WILDAVSKY (\*)

UE es preciso excluir, en mi opinión, de la noción de gasto? El presente documento no se ocupará de las razones por las que los gobiernos deberían limitar el gasto. Si desean aumentarlo, no cabe duda de que están en su derecho y, por lo demás, es evidente que saben hacerlo a la perfección. Los gobiernos no tienen la menor necesidad de consejo sobre aquello que hacen naturalmente, ni tampoco es necesario buscar soluciones cuando no se percibe ningún problema.

El problema de la limitación del gasto no se plantea sino cuando existe una voluntad pública de contenerlo, sin que los poderes públicos dispongan todavía de los medios adecuados. Un gobierno puede desear, por las razones que sean, reducir la tasa de aumento del gasto o contenerlo en un nivel dado (bien en cifras absolutas, bien en proporción al producto nacional o a la renta nacional) y darse cuenta de que no lo consigue.

Querer limitar el gasto no implica necesariamente que los ciudadanos o el Estado se opongan a todos los gastos, v ni siguiera a la mavoría de ellos, ni tampoco a una partida concreta. Puede ocurrir que se muestren favorables a cada gasto considerado aisladamente, aunque poco entusiastas en vista de las sumas totales a las que se llegaría si se satisfacieran todos sus deseos. Las preferencias de la población pueden entrar en contradicción según se trate de una suma total o de un programa dado. Y tal es la disposición de ánimo del público, en efecto, si nos fiamos de los sondeos de opinión: aprueba la mayoría de los gastos, pero no el total que arrojan. El problema político actual en materia de gasto público estriba en conciliar esas exigencias incompatibles.

Con este enfoque, el control del gasto público significa que los gobiernos sean capaces no sólo de fijar sumas globales de desembolso, sino también de respetarlas. No cabe duda de que, en la práctica, no suele alcanzarse plenamente este doble objetivo. La realidad se presenta de forma muy distinta: muestra una serie casi ininterrumpida de fracasos, salpicados aquí y allá por algunos logros efímeros durante períodos muy cortos. El gasto público no cesa de crecer, pues, tanto en valores absolu-

tos como en relación con el conjunto de la economía.

Por qué el gasto público sigue inexorablemente una curva ascendente? ¿Por qué todos los esfuerzos desplegados en todos los países de la OCDE no permiten, que yo sepa, frenar el gasto salvo durante períodos cortos? Evidentemente debe de haber cierta inadecuación entre las causas de ese crecimiento y los métodos utilizados hasta hoy para ponerle coto. ¿Cuáles podrían ser las medidas eficaces? Esa es la cuestión que deberíamos realmente plantearnos. En efecto, a falta de solución, no hay problema: «Imperfección» puede ser sinónimo de «perfección» para quien pretenda ser realista, desde el momento en que no existe ningún medio conocido para mejorar. Sin embargo, antes de resignarnos a esta desconsoladora conclusión, que, a mi parecer, está lejos de ser fundada, es preciso examinar y replantear las teorías actuales sobre el crecímiento del gasto público.

#### ¿DONDE ESTA EL FALLO INSTITUCIONAL?

La respuesta a esta pregunta acaso sea más simple de lo que en general se cree: al expresar su voluntad democráticamente, los ciudadanos actúan como quieren y obtienen lo que desean. Como bien dice Brian Barry, es «importante saber si la fuerza de la competencia electoral puede tener como resultado, de forma sistemática, dar a la gente lo que ésta no quiere o, más concretamente, darle algo que no se habría elegido frente a otra solución en una consulta directa. Porque, en esta hipótesis, habría buenas razones para pensar que la democracia entraña un fallo en su propio principio...» (1). Barry se inclina a pensar que ése no es el caso, o que, si hay un fallo, no es de tal indole que acarree gastos elevados no deseados. A guienes opinan lo contrario les perturba igualmente pensar que el mecanismo político funciona bien y son ellos los que están en el error. Seguramente conviene interrogarse sobre las razones de su perplejidad. Según James Buchanan y Richard Wagner, «La pregunta que hemos de hacernos y a la

que debemos responder es la siguiente: ¿por qué los ciudadanos conceden su apoyo a políticos cuyas decisiones abocan a los resultados que acabamos de señalar? Ciudadanos plenamente informados de las consecuencias finales de las diversas opciones, y con un comportamiento racional, deberían negar sus votos a los candidatos que aspiran a un puesto político o a los responsables políticos ya instalados que se muestren poco atentos a los temas fiscales. No deberían sostener indirectamente políticas monetarias y fiscales inflacionistas, como no deberían consentir la acumulación de déficit presupuestarios... Y, sin embargo, parece que eso es justamente lo que ocurre...» (2).

«Esta situación es paradójica. En efecto, es difícil que alguien considere provechoso un régimen de déficit permanentes y crecientes, seguidos de inflación, en combinación con un sector público hipertrofiado. ¿Por qué, pues, el funcionamiento normal de las instituciones democráticas parece desembocar en ese resultado? ¿Dónde está el fallo institucional?» (3). ¿Dónde, en efecto?

Quiero decir muy alto y muy claro que no suscribo en absoluto las teorías según las cuales el crecimiento del gasto público se explicaria por una conspiración burocrática o por las maniobras de los políticos. Según Barry, en efecto, «¿Qué podría esperarse de un sistema en el que una camarilla de bribones se disputara los favores de una banda aún más numerosa de victimas?» (4). Me gustaría desposeer de toda credibilidad al absurdo principio, inspirado por Parkinson, de que las burocracias consiquen inflar indefinidamente sus programas abusando de la credulidad pública. Esos programas no prosperarian si no fueran profundamente deseados por poderosos elementos sociales. Lo que hay que aplicar en este caso no es la teoría de la conspiración, sino la de Pogo (un héroe del «comic»): Hemos visto al enemigo y ese enemigo somos

### CRITICA DE LAS TEORIAS DE LA CONSPIRACION

La elegante teoría de la burocracia formulada por William Niskanen es mucho más atractiva, tanto desde el punto de vista intuitivo como desde el estético. ¿En función de qué criterios, pregunta Niskanen, se juzga y recompensa a los funcionarios? No, desde luego,

en función de la distancia entre los resultados que consiguen y los recursos que su administración absorbe. Los funcionarios no pueden apropiarse de los ahorros realizados; su administración tampoco tiene la posibilidad de prorrogar los créditos. Sin embargo, sus posibilidades de ascenso, de subida de sueldo o de influencia aumentan en función de la amplitud del gasto y no de los éxitos obtenidos. Por consiguiente, tratarán de obtener más (mucho más) para sus administraciones y sus programas de lo que desearían los ciudadanos en circunstancias análogas (5). Nada que objetar, hasta aquí. Pero, ¿por qué los ciudadanos, en su calidad de electores, iban a otorgar sus sufragios a gobernantes dispuestos a conformarse con este estado de cosas? Si los ciudadanos juzgan que los impuestos son demasiado altos o los gastos demasiado grandes, ¿qué es lo que les impide utilizar las urnas para hacer valer su punto de vista?

Rechazo las ideas conspiratorias de la izquierda, conocidas como «conciencia errónea», o de la derecha, denominadas «ilusión fiscal», y no porque estén totalmente desprovistas de fundamento, sino porque una verdad parcial es a menudo peor que una mentira. Expresada crudamente, la tesis de las «conciencias erróneas» pretende que el pueblo sufra, en los países capitalistas, un adoctrinamiento destinado a hacerle elegir políticas que van en contra de sus verdaderos intereses, a través de una transmisión parcial de la cultura, bien sea en la escuela, en la iglesia o por cualquier otro medio de comunicación. Es cierto que todos nos engañamos sobre nuestros verdaderos intereses: ninguno de nosotros se atrevería a sostener que es capaz de mudarse en espíritu puro dotado de una visión nueva de las cosas, a cubierto de las contingencias humanas y de las influencias de la sociedad en la que vive. Sin embargo, nada de eso autoriza a otros a erigirse en depositarios exclusivos de «la conciencia de la verdad», dándoles así el derecho de proclamar con autoridad que saben mejor que nosotros lo que nos conviene, incluso cuando nosotros mismos lo sabemos. De todos modos, en las presentes circunstancias, la «conciencia errónea» provocada por la propaganda de la industria para que se prefiera el gasto privado al gasto público significaría que el gasto es demasiado débil y no demasiado elevado, y el problema que se plantea no es ése, como dirían los trabajadores de los servicios sociales.

Cualquiera puede entender en qué consiste la «ilusión fiscal», siempre que se la despoje de su barniz de cálculos complejos, porque nadie entiende las ramificaciones de los innumerables impuestos y gastos (6). Y es posible que los ciudadanos subestimen sistemáticamente lo que ellos pagan y lo que el Estado gasta. La mayoría sabe, sin embargo, que las sumas que paga directa o indirectamente son elevadas. Testigo de ello es la Proposición Trece de California. Dado el inconmesurable número de miles de millones en juego, no cabe duda de que los ciudadanos subestiman también los costes de los diversos programas. Pero yo no estoy convencido de que este aspecto de la cuestión tenga tanta importancia, pues les bastarían unos instantes para ponerse al corriente. Es innegable que hay ilusiones, pero dudo que engendren la sensación de euforia que procura el haber eludido un impuesto.

Pero tanto si se trata de la tesis de la «conciencia errónea» como de la de la «ilusión fiscal», ambas sirven a la izquierda para explicar los fracasos de la derecha y viceversa. Son doctrinas de perdedores inveterados. Es imposible que el pueblo esté en contra, luego lo han inducido a error. Si dispusiera de las informaciones necesarias, ¿decidiría con pleno conocimiento de causa y sin ilusión elegir el cambio derecho (o quizá el izquierdo)?

Otros observadores sanos de espíritu e intenciones estiman que el sector público adolece de falta de medios financieros. Cuando Anthony Downs explica «por qué el presupuesto estatal es demasiado reducido en una democracia», viene a sostener que una mayoría de ciudadanos plenamente informados se mostraría favorable a un aumento del gasto. Lo que ocurre es que los electores (cuyos favores se afanan por atraerse los políticos de todos los partidos) están constantemente mal informados: son mucho más sensibles al peso de los impuestos que pagan que a las ventajas de los programas de los que, en buen número de casos, no se benefician personalmente. Este error de apreciación les induce a la conclusión, equivocada, de que el Estado cuesta más caro de lo que valen sus programas (7). Lo malo de la argumentación de Downs es que la hipótesis contraria resulta igualmente plausible, a saber, que las prestaciones son tangibles y parecen gratuitas porque no se pagan al contado, mientras que es preciso, en todo caso, pagar los impuestos, sea directamente o sea en el precio de los productos que uno compra. Si Downs tuviera razón, sería difícil explicar por qué los impuestos y el gasto, el gasto y los impuestos, no cesan de aumentar, en lugar de disminuir. Dado que, en general, los ciudadanos perciben el monto total de impuestos y gastos como demasiado elevado y nada débil, parece que un techo del gasto que variase en función del crecimiento económico debería constituir un buen método para restablecer el lazo entre las diferentes partidas y el gasto total, sean cuales sean las razones que originaron las distorsiones.

Aduciendo que la sociedad es próspera mientras que los servicios públicos son misérrimos, John K. Galbraith subraya que los individuos sufren, por medio de la publicidad, un adoctrinamiento que crea en ellos necesidades artificiales, es decir, que los induce al consumo por el consumo. Sostiene que los servicios públicos, en cambio, son incapaces de hacer su propia publicidad. Los ciudadanos se verían más favorecidos, afirma, si cedieran una parte más importante de su renta al sector público para que éste pudiera disponer de ella en interés de todos (8). Dejando de lado el hecho de que la publicidad no surte siempre los resultados apetecidos, v que los habitantes de los países donde no existe publicidad parecen tener preferencias notablemente parecidas a las de los habitantes de los otros países, lo importante es preguntarse por qué lo que el señor Galbraith quiere, o lo que el Estado hace, tiene que ser superior a lo que prefieren los particulares. Ya que la publicidad del Estado, en forma de relaciones públicas, es en realidad omnipotente, el verdadero motivo de las quejas de Galbraith es su ineficacia. ¿Sostiene que lo político es superior a lo económico? Nada de eso. ¿Sostiene que ciertas necesidades priman sobre otras? Sin duda. Pero, ¿en qué difieren sus preferencias o las mías de las de ustedes o de las de ellos?

Hay otra tesis con la cual estoy en desacuerdo, aunque sólo en parte, al igual que con las anteriores: la de Gordon Tullock, quien sostiene que «en gran medida, la burocracia engendra su propio crecimiento» (9). Lo malo de los burócratas es que son también electores; cuanto más numerosos sean, más votos tienen y más se incrementa su número. En apoyo de esta hipótesis se puede invocar cierto número de argumentos, de valor más o menos (in)discutible. Los funcionarios son, por término medio, más proclives a votar que el resto de la población. El Estado utiliza un coeficiente mayor de mano de obra que el sector privado, no sólo en los ámbitos en los que presta servicios, como se desprende de la teoría de Baumol sobre el aumento del coste de los servicios (10), sino también en todos los demás ámbitos de actividad en general. Y cuanto mayor sea el peso del Estado más elevada será la proporción de los costes administrativos. Todos estos argumentos son atractivos, pero están lejos de ser concluyentes. En efecto, los funcionarios distan mucho de ser mayoritarios en la población; y si yo no me equivoco al pensar que, en tanto que ciudadanos, no son mucho más favorables que todos nosotros a un Estado omnipotente, no votarían en favor de una expansión del sector público en general. No hacen sino defender la parte del dinero público que corresponde a su servicio. Y de hecho, según los sondeos, el 47 por ciento de los funcionarios del Estado de California declararon haber votado en favor de la Proposición Trece. La cuestión fundamental sigue siendo, pues: ¿por qué nosotros, es decir, todos los demás ciudadanos, no conseguimos imponerles una disciplina, o, mejor aún, por qué el ciudadano que hay en todo funcionario no consigue disciplinar al funcionario?

### SOMOS LOS ARTIFICES DE NUESTRA DESGRACIA

La teoría de Pogo consiste, en cambio, en decir que nosotros, el pueblo (tanto si somos ciudadanos como políticos o funcionarios) somos nuestro propio enemigo. Se trata de un juego en el que participamos todos. No nos gusta —¿quién ha sostenido nunca que a la gente le guste necesariamente lo que hace?—, pero jugamos.

No son solamente los muy malvados funcionarios y sus protectores políticos, sino que somos, como dice la canción, «you and me, babe» quienes nos creamos nuestros propios problemas. Todos somos inocentes como un recién nacido; simplemente, no podemos dejar de seguir haciendo que aumente el gasto público. Los ciudadanos tienen interés por ciertos programas, eso es innegable. No todos, por supuesto, pero los bastantes para querer que se desarrollen. Desgraciadamente, el único medio de promoverlos estriba en un crecimiento general del gasto: en parte, porque con esa condición se obtiene el apoyo de los otros ciudadanos (tú me echas una mano con mi programa y yo te echo la que necesitas con el tuyo);

en parte, porque ésa es la moneda de cambio indispensable para obtener el apoyo de los políticos que sostienen nuestros programas, pero también otros, y en parte también porque en general no es posible pronunciarse sobre el gasto global separando las diversas partidas que lo componen. A los ciudadanos les interesan más ciertos gastos que otros; les interesa que sus prioridades salgan triunfantes, únicamente porque la legislación del Estado de California admite la práctica del referéndum han podido proclamar los electores que los impuestos territoriales eran demasiado elevados, sin tener por ello que renegar de su partido político o desautorizar a sus representantes en la Cámara del Estado, que pueden darles satisfacción en otras cuestiones. Una política de interés público no sólo necesita un objetivo, sino que debe también ser corregida por el público.

Los funcionarios no actúan de otro modo. El hecho de que se dediquen a conseguir más fondos, o, más pasivamente, de que no puedan resistirse a aceptar más, no significa que quieran que el sector público crezca continuamente o, por lo menos, así de deprisa. Simplemente se comportan como todo el mundo; en otras palabras, les resulta imposible obtener sus programas sin estar de acuerdo con los de los otros. Como cualquier ciudadano de la nación entera (¡qué diablos! son la nación, o al menos constituyen buena parte de ella), los funcionarios hacen subir, por sobrepujas sucesivas, el coste del gobierno casi sin saberlo. Como solía decir el joven galán inexperto en las escenas de seducción de los viejos tiempos, frente a su amada ardiente: «This thing is bigger than both of us» (11).

Los parlamentos o los ministerios (juntos o por separado) son también más proclives al gasto que al ahorro. Como cualquiera de nosotros, aprecian los alimentos que consumen, salvo cuando se enfrentan con el peso total que éstos representan. La explicación de William Riker es, entre las de todos los autores que han tratado esta cuestión, la que, a mi juicio, más se acerca a la verdad, y está basada en el papel primordial del poder legislativo en el crecimiento del sector público. Riker se expresa en estos términos:

«Creo que si todo el mundo (o todos los que tienen a su cargo los asuntos públicos) estuviera de acuerdo sobre el principio, todos podrían beneficiarse de la reducción del sector público. Pero no se produce ningún acuerdo de este tipo y habría que saber por qué. La explicación que se me ocurre es que los dirigentes son presa de un sistema de intercambio de ventajas que desemboca en resultados... desventajosos.»

He aguí cómo funciona ese sistema:

Fase 1: Ciertos parlamentarios (o iefes de ciertas formaciones a quienes éstos escuchan) vislumbran la posibilidad de ciertas ventajas para sus electores o su clientela en la transferencia de una actividad del sector privado al sector público. Tal beneficio supone, de ordinario, cargar al Tesoro público con los gastos soportados por el sector privado. Con mucha frecuencia, por supuesto, los beneficiarios de esa transferencia son grupos relativamente reducidos de ciudadanos y sólo una minoría de parlamentarios cuenta con electores entre ellos. También existen con frecuencia otros grupos y otras minorías de parlamentarios que advierten asimismo que podrían conseguir ciertas ventajas de otras transferencias del sector privado al sector público. La suma de diversas minorías de parlamentarios que actúan en provecho de su electorado es suficiente para constituir una mayoría parlamentaria y provocar, por lo tanto, un notable abultamiento del sector público.

Fase 2: Una coalición de este estilo no sería en sí nociva en el plano social (aunque acaso no fuera equitativa). Pero la coalición así lograda no es, por supuesto, sino una entre otras muchas. Coaliciones totalmente diferentes, de las que algunas se solapan y otras no, obtienen otros tipos de transferencias al sector público: coalición en el terreno de las obras públicas, de las bases y mercados militares, en el plano de las instancias reguladoras, con todos los favores que éstas dispensan a los distintos grupúsculos de interés económico, etc. Al margen de los intereses económicos, hay intereses ideológicos que los parlamentarios pueden suscribir para ganarse apoyos, haciéndose eco de ciertos valores a los que algunos electores están profundamente apegados, sobre todo en las esferas racial, étnica, lingüística, religiosa, moral, patriótica, etc., valores cuya pujanza puede verse favorecida por una expansión de la actividad del sector público.

De esto se deduce que no hay apenas interés imaginable, sea de orden económico o político, que no sea defendido por algunos parlamentarios deseosos de asegurarse un futuro político favoreciendo el crecimiento de los servicios públicos para atender al interés en cuestión.

Fase 3: Dado que cada ciudadano (tenga uno o varios intereses defendidos por esas coaliciones, en general minoritarias) se beneficia del éxito obtenido por las coaliciones, y dado que no hay apenas parlamentario que no se beneficie del agradecimiento de electores relativamente importantes, casi todo el mundo sale ganancioso con las actuaciones que se traducen en una expansión del sector público. Por consiguiente, cada parlamentario tiene un móvil poderoso para constituir mayorías circunstanciales a través del juego de alianzas entre coaliciones minoritarias, que así obtienen ciertas ventaias del sector público en favor de cada uno de los distintos intereses representados en su seno. Si un parlamentario se abstuviera de promover algunos intereses minoritarios o de incorporarse a alianzas más amplias para obtener las ventajas derivadas de éstas, sus electores y él mismo tendrían simplemente el disgusto de pagar por los beneficios ajenos, sin obtener nada para sí mismos.

El resultado final de este proceso es, sin embargo, dotar a la sociedad de un sector público considerablemente crecido, sumamente oneroso y, en muchos aspectos, ineficaz. Me parece muy probable que, dada la importancia de estos inconvenientes, hubiese sido preferible para casi todos que nunca se hubiera producido esa expansión. Cabe suponer, pues, que todos tendrían razones para renunciar a las ventajas dispensadas por el sector público, y tal es efectivamente el caso. Pero llegar a una gran coalición con vistas a dicha renuncia parece virtualmente imposible, pues cada cual tiene sus motivos para no adherirse a ella, con la esperanza de procurarse esta o aquella ventaja dispensada por el sector público antes de que otro la obtenga. (12)

Sólo una cuestión de intensidad nos separa: para Riker, son los gobernantes los que abusan de sus representados, mientras que para mí todos somos culpables. ¿Cómo es posible que antaño no haya sido así y que ocurra en nuestros días?

### DECADENCIA DE LA TEORIA DE MADISON

James Madison, en lo que denominó la teoría de la «república pluralista», expresaba la esperanza y la convicción de que la inmensidad del país y la diversidad de su población retrasarían la formación de fracciones rivales (lo que hoy llamaríamos grupos de presión) atentas a defender sus intereses en detrimento de los de los demás. En su opinión, les resultaría demasiado difícil organizarse, consultarse v actuar mientras no fueran numerosas y hubieran logrado suscitar un amplísimo consenso. Los intereses organizados serían pocos, aunque de importantes dimensiones, pues el propio proceso de su formación reflejaría un interés general, que tendría todas las posibilidades de concordar con una concepción común de la equidad. Veamos en qué términos se expresaba:

«Cuanto más pequeña es una sociedad, menos probable es que abarque partidos e intereses distintos, y más a menudo saldrá una mayoría del mismo partido; por añadidura, cuanto más limitado es el número de personas que forman una mayoría, más reducido es el espacio en que éstas se encuentran y más fácil les resulta concertarse y llevar a cabo sus proyectos de dominación. Pero si el espacio es mayor, se hallará una variedad más grande de partidos e intereses; resultará, por ende, menos probable que la mayoría de un conjunto tal tenga un motivo común para usurpar los derechos de los otros ciudadanos; o bien, si ese motivo existe, será más difícil para todos los que perciben que lo tienen percatarse de su propia fuerza y obrar de consuno. Haciendo abstracción de los otros obstáculos, conviene observar que cuando se tiene conciencia de perseguir un objetivo injusto o censurable, toda comunicación tropieza siempre con una desconfianza proporcional al número de aquellos cuyo concurso resulta indispensable» (13).

La tecnología moderna ha socavado las premisas en las que se basaba la teoría de Madison. Hoy es mucho más fácil y menos costoso que los ciudadanos se reúnan de cuanto se hubiera podido imaginar en su época. Los grupos deseosos de influir en el gobierno del país son más numerosos y más especializados de lo que entonces eran, y no hay indicios de que ese proceso de diferenciación vava a detenerse. En todos los países del mundo occidental aumentan el número de intereses distintos, como consecuencia del incremento de la población, de la frecuencia de las interacciones y de la expansión del Estado, de forma que a los ciudadanos les conviene unirse, para defenderlos.

Si nadie había previsto los medios de comunicación modernos, también era totalmente inconcebible en la época la inversión que se ha producido en la causalidad política, que acaso fuera comparable con una inversión del campo magnético. En aquel entonces las diferentes facciones presionaban al gobierno, y no a la inversa. Los gobiernos podían resistirse a dicha presión, pero no podían, en ningún caso, crear una facción. Quizá lo propio del hombre sea, como también dijo Madison, constituirse en facción, pero no por instigación del gobierno. Y sin embargo eso es cabalmente lo que sucede cuando el gobierno es omnipotente. Cuanto más hace éste por el sector privado o por los particulares, o con respecto a ellos, más se ven obligados éstos a hacerle frente. Cabría imaginar, por ejemplo, que es el sector privado el que suscita las medidas que el Estado adopta, pero hoy sabemos que a menudo es el Estado el que actúa y el sector privado el que reacciona, organizándose para adaptarse a un nuevo interés que el propio Estado ha suscitado con su comportamiento. Los diferentes escalones de la administración se organizan, a su vez. frente a los estímulos creados por el poder central (14). En realidad, el poder paga ya a ciudadanos para organizarse, a abogados para entablar procesos, a políticos para presentarse a las elecciones como candidatos. Si la tendencia actual se mantiene, pronto el Estado resultará completo en sí mismo, suscitando (de forma aparentemente espontánea) las fuerzas ante las que reacciona.

Imaginemos los programas públicos como esferas en el interior de espacios delimitados por la gama de las políticas posibles. Cuando esos espacios están vacíos, los nuevos programas tienen las consecuencias que les son propias. Pero a medida que esos programas se amplifican, y que a ellos se agregan otros, empiezan a chocar entre sí. Por consiguiente, cuantos más sean los grandes programas, más se multiplicarán los choques y más variadas e indirectas serán las consecuencias. Por si ello no bastase, el progreso del pasado engendra problemas, para el futuro. Al iqual que quienes antes morían de neumonía hoy se curan, convirtiéndose en los pacientes de la medicina geriátrica, así la inflación que hace estragos en el terreno sanitario y que hoy sufrimos es consecuencia directa de las subvenciones concedidas para la construcción de centros hospitalarios, de las medidas destinadas a favorecer la cobertura total de la atención médica y de otras disposiciones que contribuyeron a inundar de dinero el mercado de la medicina,

provocando el alza de los precios. Para remediar las consecuencias de las actuaciones del pasado resultan indispensables nuevos programas de lucha contra el alza de los costes, de confirmación de diagnósticos en los casos de intervenciones quirúrgicas, de reducción de las plazas hospitalarias, etc. Cuando los programas asumen dimensiones impresionantes, afectan a millones de personas y exigen miles de millones de dólares, acaban por ocupar tanto lugar en sus respectivas esferas que su propia existencia modifica los resultados de esos sectores.

Cuanto más crece el Estado, más hallan las políticas sus propias causas en sí mismas. Cuantas más cosas emprende el gobierno, más necesario le resulta rematar sus realizaciones y emprender otras nuevas. Cuanta mayor expansión adquiere la administración, más insensible se vuelve a los acontecimientos de la sociedad y con más fuerza reacciona ante las consecuencias de sus actuaciones políticas pasadas. En una época caracterizada por la omnipresencia del Estado, las políticas hallan cada vez más sus propias causas en sí mismas. Por ejemplo, un gobierno determinado endurece las presiones que se ejercen en favor de gastos que le es difícil afrontar. Si parece tomar dos direcciones contrarias, aumentando y reduciendo simultáneamente el gasto, ésa es, en efecto, la realidad.

¿Cómo se produce la coordinación? Quienes tienen a su cargo las diferentes esferas de la política adoptan una solución cibernética, puesto que no pueden prever las consecuencias de sus actividades. Llegan al acuerdo tácito de arrostrar las consecuancias de las actuaciones desarrolladas por los otros organismos, de la misma manera que éstos aceptan arrostrar las consecuencias de las suyas. El coste de la coordinación queda así reducido al mínimo. Pero, ¿qué ocurre entonces con el poder central? Que se convierte en un sector más especializado en la gestión macroeconómica. En contrapartida de la autoridad que se le reconoce por su misión de adaptación de la economía, acepta (también fácilmente) no intervenir en el funcionamiento de los órganos de la administración, que, en cualquier caso, son demasiados numerosos y poco conocidos como para ser objeto de una atención detallada. A medida que el gobierno se concentra cada vez más por sectores, en el sentido de repartirse entre superministerios, el poder central desaparece.

Esta serie de sectores, de los que

cada uno se apoya en el hombro del vecino, podría compararse con los participantes en el juego de las «sillas musicales» al revés: cuando la música se para quedan sillas libres para ocupar. Su regla de oro consiste en que ambos tengan la posibilidad de obtener más. Según el conocido dicho, cuando las cosas van bien eso merece más dinero, pero si la situación es mala, entonces se necesitan montones de dinero para remediar ese deplorable estado de cosas. Pero lo que hay que evitar a toda costa es que un sector consiga recursos a expensas de otro, «Robar al vecino» está prohibido. La práctica que consiste en repartirse equitativamente entre los sectores tanto los aumentos con respecto al año anterior como las reducciones efectuadas sobre las peticiones es también muy típica (15). Los programas extraordinarios que presentan un interés muy especial pueden expandirse a condición de que no se reduzcan otros. Hay, en el lenguaje a la evolución, un proceso de selección por empuje «hacia arriba», pero nunca por la vía de la «supresión» Por consiguiente, no se reducirán los créditos asignados a la defensa nacional, sino que se mantendrán en un nivel constante mientras aumentan los destinados a la acción social. ¿Cómo son posibles tan felices arreglos? Porque el sector público ha logrado resolver problemas internos absorbiendo el producto del crecimiento y reduciendo al mismo tiempo la parte del sector privado.

El sistema de estímulos que actúa en el caso de los gastos de la administración central puede resumirse así: es más fácil sumar que restar. Cada vez que se presenta una situación crítica, los organismos aumentan el coste de sus propuestas de programas; y, en cambio, no restan de uno para dárselo a otro, a menos que se les oblique. La resta implica una competencia en la que necesariamente hay perdedores. La suma se traduce en una cooperación en la cual (en el seno de la administración) no hay sino ganadores. Cuando la economía produce suficientes excedentes, el gasto aumenta de forma indolora; cuando no hay todo lo que se necesita, el incremento del gasto pasa inadvertido, porque la inflación acarrea un aumento de la imposición real, o bien los gastos fiscales y los empréstitos con garantía del Estado sustituyen a unos montos que de otro modo hubieran figurado en la columna del déficit. El presupuesto se infla. Una contracción momentánea aquí o allá no frena su inexorable avance.

Las causas inmediatas del aumento del gasto varían, por supuesto, con el tiempo. Antes era la defensa nacional, más recientemente los gastos sociales (16), y pronto será otra cosa. En materia de gasto público, poder es querer. Nadie que no sea un ingenuo pone en duda que cuando una categoría de gastos disminuye otras acuden a tomar el relevo. A fin de cuentas, nuestra intención no es explicar unas disminuciones que jamás se han producido, sino explicar el aumento, en apariencia inexorable, de las sumas globales. Por consiguiente, en el tema que nos preocupa importa menos el objeto del gasto que el hecho de que las leyes de la gravedad no actúen en materia presupuestaria: todo lo que sube no está obligado a bajar (y no lo hace casi nunca).

Hubo un tiempo en el cual los presupuestos estaban equilibrados. ¿Cómo puede ser entonces que la máquina se haya desajustado?

# EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO CONTRA EQUILIBRIO DE LA ECONOMIA

Antaño la aplicación del principio en virtud del cual un presupuesto debe estar equilibrado constituía un medio eficaz de mantener el gasto en niveles moderados. La aversión del gobierno a aumentar los impuestos inducía a restringir el gasto. Se toleraba el déficit en períodos de crisis - guerra o recesión -, pero los políticos se exponían a sanciones si infringían este principio. El valor atribuido al equilibrio del presupuesto ha ido disminuyendo, sin embargo, a consecuencia de la evolución de las técnicas: el presupuesto contable clásico ha sido sustituido por un presupuesto de caja (que entraña una gran variedad de operaciones con toda clase de fondos fiduciarios y transferencias), de suerte que la significación de un nivel de déficit se ha vuelto aleatoria.

Cuanto más elevado es el presupuesto total, más importancia adquieren las pequeñas diferencias de estimación. La aplicación de la retórica de la inversión (distinciones entre gastos corrientes por una parte y gastos excepcionales por otra, y entre presupuesto de inversiones y presupuesto de explotación) no ha dado los resultados esperados. Las partidas de «infraestructura» dan cabida en la práctica a casi todo; es decir, presupuesto de inversiones equivale a decir organismos de desarrollo económico cuya verdadera razón de ser es aumentar el gasto. Peor aún, su poder está subordinado al control de una porción del presupuesto que a continuación reinvindican como suya propia, lo cual reduce otro tanto el margen de maniobra del Ministerio de Hacienda.

Afirmar que los funcionarios creían antaño en las virtudes del equilibrio presupuestario es, en cierto sentido, responder a una pregunta con otra pregunta. Lo que tratamos de determinar es la razón de que esa doctrina se haya considerado correcta, se haya aplicado y después se hava abandonado. Es posible responder a todas estas preguntas analizando a fondo la doctrina que la sucedió, es decir, el principio de equilibrio neokeynesiano, que incluía el superávit de pleno empleo (full employment surplus) y que implica casi fatalmente un déficit. El principio de equilibrio presupuestario no tenía absolutamente nada en común con el concepto neokeynesiano.

Es fácil comprender las razones de que el keynesianismo en si resulte atractivo. No hace intervenir sino dos variables - gastar más en períodos de actividad económica débil, y gastar menos en períodos de recalentamiento- que los políticos, constantemente presionados, creen poder entender y, lo que es más importante aún, sobre las cuales creen poder actuar. El superávit de pleno empleo resulta todavía más atractivo. ¡No os contentéis con equilibrar el presupuesto, no seáis simples; equilibrad la economía! ¿Por qué preocuparse por alcanzar un equilibrio puramente técnico cuando hay tantos recursos humanos y materiales infrautilizados? Gastad para ahorrar. Se acabaron aquellos principios anticuados según los cuales los gobiernos debían administrar los caudales públicos como buenos padres de familia, cuidadosos de no gastar más de lo que ingresan, y según los cuales la inflación está ligada a la utilización de la deuda pública o de la creación de moneda para cubrir el déficit. A la larga, la elevación del nivel de actividad económica debería engendrar un aumento de los ingresos capaz de restablecer el equilibrio presupuestario. En nuestros días, la aparición de la estanflación, es decir, del paro conjugado con inflación, amenaza con socavar todo el edificio keynesiano. Sin embargo, lo que a nosotros nos importa es que, desde el momento, en que el equilibrio de la economía se convierte en regla, el gasto puede conocer una prodigiosa expansión con las bendiciones de la doctrina económica. En una palabra, el superávit de pleno empleo equivale a un permiso (casi a una orden) para gastar.

No hay nada como transformar la virtud en necesidad: cuando lo que es oportuno en el plano político se convierte en necesidad en el plano económico el hecho de gastar se autojustifica. Durante el período de creciente prosperidad que conocieron numerosos países de la OCDE, el placer de incrementar el gasto no se veía empañado por la desagradable obligación de elevar los impuestos. Aunque se haya discutido cada vez más la razón de ser ideológica de ese proceder, y aunque el crecimiento económico haya disminuido o incluso se haya detenido, todo ello en presencia de una fuerte inflación, el ritmo del gasto no ha cedido. Las disposiciones adoptadas para limitarlo son, como a cualquiera se le alcanza, muy difíciles de aplicar. Para comprender por qué el gasto total sigue siendo siempre superior a los niveles deseados será útil examinar los principales métodos que se emplean para limitarlo, sin descender a detalles que estarían fuera de lugar en una nota sucinta como ésta.

## DETERMINACION DEL PRESUPUESTO EN VOLUMEN

El presupuesto puede establecerse no solamente en tesorería, sino también en volumen. En vez de comprometerse a pagar tanto el año próximo o los años sucesivos, puede uno comprometerse a realizar cierto volumen de operaciones o a prestar cierto volumen de servicios. ¿Por qué puede ser preferible establecer un presupuesto en volumen (o en precios constantes)? Una de las razones es, evidentemente, la de facilitar la planificación. Si los organismos públicos saben que pueden contar con una suma expresada no en una moneda cuyo valor está sujeto a fluctuaciones, sino en términos de poder adquisitivo, es decir, en un volumen de actividad, pueden planificar entonces el conjunto del período abarcado por el presupuesto. En efecto, quien quiera tomar ahora decisiones que podrían tomarse más adelante con el fin de garantizar una lógica de la actuación a lo largo del tiempo debe buscar ante todo la estabilidad en la unidad de esfuerzo: tantas demandas satisfechas, o tal nivel de servicios prestados.

Mientras el poder adquisitivo siga siendo constante no importa mucho que el presupuesto se calcule en tesorería o en volumen. Pero en caso de fluctuación de la moneda (y en nuestros días eso es sinónimo de inflación), el presupuesto del Estado debe absorber medios suplementarios de financiación con objeto de alcanzar el nivel de actividad previsto. Los técnicos del presupuesto pierden el control del dinero porque deben proporcionar todo lo que se les pide. Claro que en el caso de variaciones de precios fuertes e imprevisibles el monto del presupuesto expresado en tesorería oscilaría considerablemente. Y también es evidente que ningún gobierno podría permitirse perder hasta ese punto el dominio de su presupuesto. Por consiguiente, la propia estabilidad que el establecimiento del presupuesto en volumen pretende conseguir resulta, de hecho, la principal premisa en la que se basa tácitamente este método.

¿Quién paga las consecuencias de esta técnica de establecimiento del presupuesto en volumen? El sector privado y la direccion general de presupuestos. Esta técnica implica, en primer lugar, un intento de ciertos elementos del sector público de invadir el sector privado. En la práctica se trata, para el sector público, de protegerse de la inflación consiguiendo que se satisfaga el nivel de servicios aprobado antes de satisfacer otras necesidades. El complemento de recursos reales precisos para colmar la diferencia entre los precios previstos y los precios reales ha de proporcionarlo el sector privado en forma de impuestos o de préstamos. Dicho de otro modo, esta técnica constituye para el sector público una forma de indiciación contra la inflación.

Dado que el sistema entraña una parte irreductible de incertidumbe, es imposible estabilizar todos sus elementos al mismo tiempo. En tales condiciones, ¿cuál quedará estable y cuál deberá soportar los costes del cambio? No cabe duda de que nadie, en el seno de la administración, tocará los gastos de los distintos servicios administrativos. La dirección general de presupuestos carga con la pesada tarea de hacer frente al incremento del gasto, y es ella la responsable en el caso de que la evolución del presupuesto resultara imposible de dominar, es decir, si éste aumenta más rápidamente y de otra forma que la prevista. En el Reino Unido, donde se establecía el presupuesto en volumen, con el nombre de Public Expenditure Survey, el Tesoro ha reaccionado por fin, tras años de inflación galopante, imponiendo unos techos nominales concretos, es decir, recurriendo a la técnica presupuestaria clásica, que exige que no se gaste más de lo que hay en la caja. Los techos nominales impuestos a los diferentes servicios incluyen, claro está, un monto para las variaciones de precios, y éste no corresponde necesariamente a lo que el Tesoro prevé sino al monto al que desea llegar. Lo cual quiere decir que los ministerios que realizan el gasto deben cubrir los déficit ocasionados por la inflación. A falta de un tesoro que entregue automáticamente los fondos, como en el caso del presupuesto en volumen, los ministerios se ven obligados a solicitarlos, y puede ocurrir que se les nieguen. Así, quienes se ven obligados a pagar el precio de la inestabilidad monetaria son los servicios sectoriales que realizan el gasto, y no la dirección general de presupuestos (17).

## LA TECNICA DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

Hace mucho tiempo que se ha propuesto hacer presupuestos plurianuales, como sistema que podría reforzar la racionalización de las opciones, situando los problemas de distribución de los recursos en una perspectiva a largo plazo. Considerar un solo año, se ha indicado, conduce a una política miope (sólo se examinan los gastos del año siguiente), a gastos excesivos (no se desvelan los enormes desembolsos de años ulteriores), al conservadurismo (la técnica de ir paso a paso no suele desembocar en amplios horizontes), y, en fin, a una política de campanario (se tiende a considerar aisladamente los programas, y no en función de la evolución de sus costes futuros con relación a los ingresos esperados). Pero, en el caso de un presupuesto referido a un período más largo, de tres o cinco años, se afirma que la planificación a largo plazo permitiría superar las reacciones coyunturales y dominar realmente la utilización de los caudales públicos, en lugar de tratar de salir del paso mejor o peor. Además se frenaría así la costumbre de acelerar los gastos para agotar los créditos antes de que finalice el año.

Todo depende, por supuesto, de la duración de los compromisos presupuestarios. La cuestión, aparentemente esotérica, de saber si el presupuesto debe establecerse en tesorería o en volumen resulta especialmente crucial cuando un país adopta la práctica del presupuesto plurianual. Cuanto más prolongado sea el período que abarque el presupuesto, más importante será el

papel de la inflación. En la medida en que las fluctuaciones de precios sean absorbidas automáticamente por el presupuesto, se garantiza cierto volumen de actividad. En la medida en que los organismos públicos se vean forzados a absorber los efectos de la inflación, su nivel real de actividad disminuirá. La práctica del presupuesto plurianual en tesorería reduce el volumen relativo del sector público, atribuyendo más importancia al sector privado. Al margen de las discusiones referentes a la duración del presupuesto, el auténtico debate atañe a la porción relativa de los sectores público y privado: cuál de ellos se verá obligado a absorber los efectos de la inflación y a cuál se le permitirá invadir al otro.

Una cuestión análoga de reparto se plantea en el seno de la administración a causa de las propuestas tendentes a establecer para ciertos sectores unos presupuestos que abarquen varios años y para otros sectores presupuestos de un solo año. En tal caso, la pregunta es la siguiente: ¿cuáles son los sectores que se hallarán así a cubierto de las vicisitudes de la vida a corto plazo y cuáles estarán expuestos a ellas? Como cualquier otra fórmula, la del presupuesto plurianual no es neutral, y reparte de distinta manera las indulgencias según los intereses existentes.

La práctica del presupuesto plurianual entraña, por supuesto, aspectos positivos. Si se desea controlar el gasto, por ejemplo, un presupuesto plurianual hace necesario evaluarlo a lo largo de un período prolongado. En esas condiciones, resulta más difícil recurrir al viejo truco de que lo único que cuesta es el primer paso, es decir, empezar por conseguir que se acepten los gastos pequeños disimulando los grandes, que se irán sacando a la luz más adelante. Sin embargo, como han aprendido los británicos, suele ser muy difícil retirar del presupuesto lo que ha costado mucho trabajo meter en él. Cuando un gasto se inscribe en el cuadro de las previsiones plurianuales tiene todas las posibilidades de subsistir, porque se integra en un conjunto de propuestas interdenpendientes que sería complicado desmontar. Además, uno de los argumentos invocados para incitar a los organismos públicos a hacer estimaciones lo más precisas posible, es que éstas ganarían en estabilidad y no se verían expuestas a reducciones súbitas de los créditos según las necesidades del momento. Por consiguiente, habrá que renunciar a veces a imponer límites durante un año dado, para poder mantenerlos en el período cubierto por el presupuesto plurianual; además, si fuera necesario efectuar reducciones para hacer frente a un problema particular, la experiencia del Reino Unido muestra que las reducciones que se refieren a años futuros (y que siempre van acompañadas de bastantes «si» y «pero») sirven fácilmente de moneda de cambio para no tener que sacrificar los sacrosantos gastos de hoy.

Cuanto más prolongado sea el período que abarque el presupuesto, menor será el control que se ejerza sobre el gasto. Alargar la duración del ciclo desemboca simplemente en un incremento de los compromisos de gastos futuros. Si lo que se pretende alcanzar es la limitación del gasto, lo que deberá fijarse para varios años no es el gasto, sino sus límites máximos.

### MARGENES ESTRUCTURALES Y EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Esa técnica, denominada «margen presupuestario estructural», se ha emprendido en los Países Bajos. A causa de los pobres resultados conseguidos con el enfoque keynesiano sobre la estabilización de la economía, y de las desilusiones ocasionadas por su reglaje de precisión a corto plazo, los holandeses han tratado de establecer una relación a más largo plazo entre el crecimiento del gasto público y el tamaño de la economía nacional. Se trataba de administrar la economía contando menos con aumentos y disminuciones repentinas de los impuestos y del gasto, y dedicarse más a controlar la evolución de éste. A los holandeses les interesaba más montar un dispositivo de regulación, en vista de lo difícil que es llegar a acuerdos para contener el gasto en gobiernos de coalición. La evolución del gasto debería estar ligada no al crecimiento real sino al crecimiento deseado, y para nuevos gastos sólo quedaba disponible un margen previamente decidido (18).

Es evidente que existen divergencias sobre la definición de la adecuada tasa de crecimiento estructural, y que ésta ha sido revisada tanto hacia arriba como hacia abajo. El año tomado como base no es indiferente, y ello también ha dado lugar a discusiones. Como era de esperar, han surgido diferencias de opinión en torno a como había que calcular el gasto, si en términos nominales o en términos reales, y la primera fór-

mula ganó terreno debido al aumento de la inflación. Además, y dado que desde el momento en que existe un juego todos aprenden con rapidez sus sutilezas, los gobiernos conservadores utilizaron el sistema del margen presupuestario estructural para contener el gasto y los socialistas para aumentarlo, convirtiéndolo en un mecanismo de determinación de las subidas de impuestos necesarias (19).

¿La obligatoriedad del equilibrio presupuestario contribuiría a contener el gasto? Las fórmulas propuestas para preservar ese equilibrio son a la vez demasiado rígidas y demasiado débiles. Su rigidez impide variar el gasto y la carga fiscal en su sentido anticíclico. Su debilidad reside en que permiten fijar el gasto en cualquier nivel, por alto que sea, mientras vaya acompañado de los ingresos correspondientes.

Las fórmulas propuestas para equilibrar el presupuesto están además en contradicción con el principio de economía, y con el que recomienda no exponerse a la tentación. Ya resulta bastante difícil que se respete una limitación, sea cual sea, como para que se pretenda imponer dos. Las limitaciones del gasto desembocan inexorablemente en una reducción del tipo impositivo y a la larga equilibran el presupuesto sin crear nuevas escapatorias. El tener en cuenta los ingresos, además de los gastos, por ejemplo, abre la puerta a la manipulación de las estimaciones de los ingresos tributarios, estratagema que viene a sumarse a cuantas permiten ya aumentar el gasto sin aparentarlo. En el caso de un presupuesto equilibrado, dos tentaciones (una en el plano de los ingresos, otra en el plano de los gastos) son peores que una sola.

Pero toda esta argumentación sobre el presupuesto equilibrado nos enfrenta con un problema enmascarado hasta ahora por la hipótesis de partida, según la cual nada obliga a examinar los objetivos de la limitación del gasto. Es importante, en efecto, decidir si se desea imponer límites para reducir la carga fiscal, para evitar la inflación o para mantener cierto equilibrio entre los sectores público y privado. Y esto es importante porque será preciso, según los casos, fijar el límite en diferente nivel. Si se trata de reducir el campo de actividad del sector público, el límite deberá ser inferior al que habría que imponer para que la diferencia entre ingresos y gastos (o el endeudamiento, si se prefiere) siga siendo razonable. El nivel del límite pertenece a la esfera de las grandes opciones políticas.

#### ¿ES JUICIOSO EL METODO DE LA LIMITACION PARTIDA POR PARTIDA?

Hasta el momento no me he referido expresamente al método más evidente y directo de limitar el gasto, a saber, actuar de forma juiciosa sobres sus principales partidas. Si consideramos que los gastos son demasiado elevados, tendremos que señalar con precisión cuáles deberán reducirse y en qué proporción. Si se quiere reducir el gasto, hay que reducir los programas. Enunciadas en términos simples, estas palabras parecen más bien atractivas. Lo se, las he utilizado yo mismo. Cuando se habla de reforzar la eficacia, de reducir los solapamientos de actividades y los dobles empleos, de mejorar los procedimientos, lo cual puede ser útil hasta cierto punto, todo ello no se refiere a cantidades tan importantes que, sumadas unas con otras, puedan llegar rápidamente a representar ahorros sustanciales. Pensar que mordisqueando los entremeses se puede prescindir del plato fuerte equivale a negarse a afrontar la verdad. No lamento haber defendido esas ideas cuando se trataba de cuestiones de detalle; pero, como ya he sugerido y diré claramente ahora, la técnica del análisis por partidas es engañosa si se pretende erigirla en sistema general de limitación del gasto.

En primer lugar, es precisamente lo que hemos hecho hasta ahora, y esa técnica del análisis por partidas nos ha conducido adonde hoy estamos. No debe, pues, dar muy buenos resultados, porque si no ¿para qué cambiarla? Por otra parte, a falta de límites, y sobre todo desde que el principio del equilibrio presupuestario tiende a desaparecer, las diferentes partidas no están colocadas en situación de competencia. La comparación de las diferencias marginales sería razonable si se hiciera; pero sabemos que no es así. Lo que ocurre, en realidad, es que cada partida no se compara con las otras, sino que se agrega a ellas; ahora bien, lo que queremos es sustituir todas esas sumas por algunas restas. Pero ¿cómo hacer-

¿Quién tomará la iniciativa de reducir el gasto? Cada sector de la actividad pública se empeña en asegurar su propia expansión. Cuanto más rico sea, más fácil le será allanar las disensiones internas. Quienes consideran que cuanto más tengan para su organismo o su clientela tanto mejor, llegan naturalmente a esta opinión. Quienes serían partidarios de una reestructuración profunda de los programas no tardan en descubrir que es sumamente difícil llegar a ella sin dorar la píldora. Para poder cambiar el rumbo sobre la marcha es preciso pagar un precio, es decir, inflar el programa. Todos los estimulos internos contribuyen a aumentar el gasto.

Supongamos que ustedes y yo estemos de acuerdo en reducir nuestros programas preferidos en pro del interés común. ¿De qué serviría si todos no hacen lo mismo? Si lo que «nosotros» perderíamos con ello es lo que «ellos» ganarían ¿por qué adentrarnos por ese camino?

El proceso político actúa naturalmente en contra de toda limitación del gasto por partidas. Cuando unas mayorías poderosas y duraderas son favorables a un elevado nivel de gasto, las reglas del juego político les dan la posibilidad de traducir esa preferencia en decisiones presupuestarias. No hay cosa más fácil que gastar, Incluso la indiferencia, el laissez-faire, acarrean automáticamente un aumento del gasto. Pero si hubiera una corriente de opinión contraria, preocupada por frenar los gastos, no tendría las mismas posibilidades de reflejarse en el presupuesto. Los partidarios de moderar el gasto no tienen en la actualidad ningún medio de formar un frente común para imponer la igualdad de sacrificios, de manera que este principio general se convierta en parte integrante del proceso que rige las diferentes decisiones en materia de gasto. Para aumentar el gasto no se necesita la menor coordinación. Para disminuirlo hace falta muchisima.

¿Qué decir de los mecanismos que obligan a tener en cuenta una disminución del gasto? El método del presupuesto por programas no entra en esta categoría, pues aspira a crear programas eficaces, pero no menos onerosos. Este método, llamado de «racionalización de las decisiones presupuestarias», no implica límites presupuestarios. El método del «presupuesto base cero» (20) está destinado a reducir el gasto correspondiente a las diferentes partidas tomadas por separado, pero no entraña un techo global. Puede ocurrir que se limiten ciertos gastos y se aumenten otros.

En virtud de las leyes «con fecha de expiración» (sunset laws), en uso sobre todo en los Estados Unidos, los organismos afectados, en vez de vivir por tiempo indefinido, están automáticamente condenados a desaparecer trans-

currido cierto número de años, salvo votación en contrario y a favor de su renovación. Dado que estas leyes no atienden a las razones profundas de la continuación, sino únicamente a sus aspectos externos, no surten grandes efectos, salvo cuando se trata de pequeñas unidades administrativas incapaces de defenderse. Como ha escrito Robert Behn (21), toda liquidación necesita un liquidador. Y también necesita detractores y partidarios políticos. Ahora bien, nada de ello se produce. La hipótesis de que el gobierno no cesa de crecer porque nadie se cuida de que no lo haga es un absurdo. Razonar así es incluso más peligroso que absurdo, pues desvía la atención de los problemas de fondo con el pretexto de que se deben a la desatención. En realidad, todos los organismos que desempeñan un papel importante atraen la atención de quienes se ven afectados por sus actividades. Dado que los organismos son numerosos, y los programas más numerosos aún, el conjunto de este ejercicio se reduce a un mero formalismo. Puesto que nadie da ningún consejo sobre las disposiciones que podrían adoptarse para acabar con intereses sólidamente establecidos y puesto que nada incita a meterse por ese camino, los «cursos de iniciación sobre el funcionamiento de las leyes con fecha de expiración» no valen gran cosa. En efecto, ¿por qué unos funcionarios que se pasan todo el día preparando programas nuevos y defendiendo los viejos iban a hacer de repente votos de templanza?

Hasta ahora parece que no hemos aprendido sino unas pocas verdades, y además no muy importantes, sobre la limitación del gasto. Vale más trabajar con cantidades que con volúmenes, preparar el presupuesto para un año es mejor que para varios. Los estímulos para presupuestar mejor no pueden sustituir a los motivos que podrían incitar a los participantes en el proceso presupuestario a reducir el gasto. Es preciso que esos estímulos se apliquen a todos y durante mucho tiempo, para que a cada cual le interese participar en el proceso.

Parece que nos encontramos en un callejón sin salida. Pero si se fijara un verdadero tope cada participante tendría que hacerse a la idea de obtener menos. Parece que el objetivo buscado, es decir la limitación del gasto, resulta ser la propia condición requerida. Hagamos juntos un pequeño ejercicio de gimnasia intelectual para ver por qué la limitación del gasto es un proceso análogo al del perro que intenta mor-

derse la cola, como a menudo piensan quienes se consagran a funciones de control presupuestario.

### «GEDANKEN EXPERIMENTEN»

Supongamos que hubiera una limitación general del gasto aplicable a todas las actividades públicas durante un decenio, por lo menos, y a la que nadie pudiera sustraerse. ¿Serian diferentes los comportamientos ante el presupuesto? ¿Qué ocurriría dentro de la administración y fuera, en la sociedad en general?

Considerada desde una perspectiva amplia, la limitación del gasto tiende a reforzar la cooperación en el seno de la sociedad y los conflictos en el interior de la administración. Ahora bien, en la actual situación, los proveedores de servicios públicos en el seno de la administración están muy interesados en aumentar los ingresos de que disponen para financiar sus gastos, al mismo tiempo que reducen sus diferencias internas. ¿Cómo? Aumentando su porción total de la renta nacional en detrimento del sector privado. ¿Por qué iban a luchar entre si en el seno del aparato del Estado si quienes pagan son los particulares? Ellos presentan una factura que en la práctica habrá que pagar por medio de un aumento de la carga fiscal o mediante un mayor endeudamiento. Quienes consideran al Estado como un mecanismo de redistribución de la renta con vistas a garantizar una igualdad mayor luchan contra quienes preconizan que se permita al sector privado disponer libremente de sus recursos con el fin de aumentar la prosperidad. Por consiguiente, el conflicto cambia de terreno, pasando del Estado a la so-

Pero admitamos que exista el límite del que hablamos; en ese momento se invertiría por entero la orientación de las incitaciones, se reforzaría la cooperación en el seno de la sociedad y aumentarían los conflictos en el seno del Estado. Los ciudadanos, en tanto que miembros de la sociedad, tendrían un interés común, mientras que las diferentes esferas de la acción pública —vivienda, gastos sociales, medio ambiente, defensa— se hallarían sumidas en una situación conflictiva.

Los organismos que se preocupan por la redistribución de la renta se darían cuenta de que cuanto más aumentase el producto nacional en términos reales más fondos tendría el Estado para financiar la realización de los objetivos que ellos persiguen. En vez de actuar como si la procedencia del dinero no tuviera importancia, tendrían que preguntarse cómo podrían contribuir a mejorar la productividad. Directores de empresas y trabajadores, mayorías y minorias reflexionarian sobre sus objetivos comunes, sobre la manera de obtener más unos y otros, y no de sacarse más unos a otros. En lugar de considerar intrínsecamente deseables las reglamentaciones gubernamentales que imponen pesadas cargas financieras, como si en cierto sentido fueran gratuitas, éstas se examinarían entonces en función de las pérdidas que ocasionan a la economía, y de las cuales depende la amplitud de los servicios sociales.

Si la limitación del gasto se mantiene, cada gasto federal importante que se añada deberá acompañarse de una reducción equivalente. La doctrina del coste de oportunidad, según la cual el valor de un acto se mide en términos de oportunidades perdidas, hallará entonces una expresión muy viva en el seno del gobierno. Las consecuencias que de ello se deriven para los organismos y para los que defienden sus programas serán profundas. Por primera vez en la historia contemporánea sabrán que dar más a uno equivale a desposeer a otro.

Un poderoso motivo estimulará a mejorar la eficacia en el seno del gobierno. Los diferentes organismos, sabedores de que no tienen la menor posibilidad de conseguir más y de que, por el contrario, corren un gran riesgo de obtener menos (según la situación de la economía y el clima político), se esforzarán por conseguir el mejor rendimiento posible con los recursos de que disponen. La eficacia ya no será una consideración accesoria que sólo se tiene en cuenta si no hay otra cosa que atraiga la atención, o que no se tiene en cuenta para nada, si es evidente que el hecho de conformarse con menos amenaza con provocar una reducción de los ingresos. La eficacia se considerará entonces primordial.

Se producirán dos fenómenos simultáneos: cada organismo se preocupará por defender lo ya adquirido y por rivalizar con los otros para tratar de conseguir la aprobación de nuevos programas. Los diferentes organismos no podrán aducir (como han hecho desde tiempos inmemoriales) que sus propuestas son intrínsecamente deseables (ya que, en efecto, pocos programas

están desprovistos de todo interés o de alguna ventaja para alguien), sino que merecen una prioridad más alta que otras actualmente en estudio. Tendrán que poner de relieve los defectos de los programas de los otros organismos. Naturalmente, estos últimos no dejarán de defenderse. Los representantes de los intereses públicos ya no tendrán que descubrir los puntos débiles de los programas de los organismos públicos, porque éstos se encargarán de hacerlo.

¿Cómo lograr que los organismos públicos admitan que les conviene no solamente proceder a una evaluación, sino también aplicar sus resultados? ¿Qué interés tendrán en ello? Henos aquí de nuevo ante la necesidad de reforzar el espíritu competitivo en el seno de la administración limitando los recursos que se le asignan, lo cual provocará una intensificación de los conflictos internos. Quien dice competencia dice mejor información. Quienes exigirán que un organismo proceda a una evaluación de sus actividades no serán solamente quienes no forman parte de él, sino sus propios responsables. El público habrá aprendido por fin a enfrentar a los organismos entre sí, y no sólo a los contribuyentes.

La limitación del gasto impondrá una disciplina beneficiosa. Ya no habrá que convencer a los participantes de que utilicen el análisis; a ellos mismos les interesará hacerlo. Además, el proceso de limitación del gasto se reforzaría por si solo. A cada participante le interesaría hacer que los otros entraran en el juego. No habría nuevas adquisiciones sin que otros accedieran a los correspondientes sacrificios. La ficción de pensar que las autoridades centrales de control pueden lograrlo por sí solas dejaría paso a la realidad, es decir, a una situación en la que los organismos que gastan ahorrarían unos por otros. ¿Quién guarda a los guardianes? Se quardan entre sí.

#### DE LA TEORIA A LA PRACTICA

Todo esto está muy bien (algunos dirían incluso que es puramente utópico), pero no hemos resuelto aún la cuestión de cómo pasar de la situación actual, aquella en la que se tiene derecho a los recursos, a la situación que preconizamos, la de los recursos limitados. Ciertos países tienen gobiernos de coalición, en los que resulta difícil resistirse a las peticiones de alguno de los com-

pañeros de coalición. Otros países tienen gobiernos minoritarios, demasiado débiles para resistirse a las formaciones mayoritarias. En todos los países hay partidos, políticos y grupos de presión a los que les gusta soslayar el proceso imprimiendo un carácter obligatorio a sus preferencias en materia de gastos. En todos los países, la política de indiciación progresa a pasos agigantados: las formaciones conservadoras quieren indiciar los impuestos y las formaciones progresistas los gastos, con lo que, al indiciarlo todo, es como si no se indiciara nada. De suerte que volvemos a estar en el punto de partida.

Aunque tengamos la impresión de no haber aprendido gran cosa, creo que hemos aprendido mucho. El conocimiento negativo — saber lo que no puede funcionar— es una forma de conocimiento digna de atención. En la determinación de las imposibilidades estriba gran parte del valor de la ciencia. Por consiguiente, razonando a sensu contrario podemos iniciar el largo proceso que nos conducirá a la limitación del gasto, examinando lo que no producirá absolutamente ningún resultado y lo que podría producirlo.

Quizás exista Papá Noel, pero no existe ningún método que permita indicar a los gobiernos el monto de los gastos que habría que asignar a ésta o a aquella partida, ni siguiera si debe haber gasto (22). Los métodos empleados dejan mucho que desear, y se basan en juicios de valor que también habría que defender. Por añadidura, lo que se pide depende, en cierta manera, de lo que se puede conseguir. Un total no es el mero resultado de la suma de las distintas partidas, porque en todo sistema racional el importe de las distintas partidas depende también del total al que su suma asciende. Así como lo que se puede hacer con mil millones no es solamente más de lo que se puede hacer con un millón, sino diferente, también el punto de destino está necesariamente en función de los medios de que se dispone para llegar a él, y toda decisión concerniente a un total es uno de los elementos de la elección racional de sus componentes. Como suele decirse, «no se puede tener lo uno sin lo otro».

En lugar de lanzarse en busca del Grial presupuestario, de la fórmula mágica, que se desvanecerá simplemente en la niebla, los encargados de la elaboración de presupuestos deberían buscar procedimientos y mecanismos que dieran a los organismos que gastan buenas razones para ahorrar. Establecer

topes para el gasto es una medida de incitación. ¿Existen otras?

En lo que a la limitación del gasto atañe, la práctica es tan pobre como la teoría. Nunca ha habido, que yo sepa, un esfuerzo continuado para suscitar, por la vía de la concertación, intercambios de experiencias entre los responsables de los asuntos presupuestarios y financieros. Ni tampoco, según mis noticias, un estudio dedicado a los esfuerzos desplegados en distintos países para dominar el gasto, con un análisis de la forma en que ha evolucionado la situación. Como decía un miembro de una asociación en pro de la paz, somos «unos fracasados llenos de experiencia». Si queremos aprender algo, será ciertamente a través de nuestros fracasos

### NOTAS

- (\*) OCDE. Servicio de Cooperación Técnica. Ponencia presentada en el Seminario sobre Control del Gasto Público (Paris 28-30 de mayo, 1980). Traducción de Equipo de Traductores, S. A.
- (1) Brian BARRY, «Does Democracy Cause Inflation?», Brookings Project on the Politics and Sociology of Global Inflation, septiembre de 1978, pég. 53.
- (2) James M. Buchanan y Richard E. Wagner, Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, Nueva York, Academy Press, 1977, pág. 12.
  - (3) Ibid., pág. 94.
- (4) Brian BARRY, «Does Democracy Cause Inflation?», págs. 34 y 35.
- (5) William A. NISKANEN, Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- (6) A propósito de la ilusión fiscal, cfr. Richard E. Wagner, «Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice», *Public Choice*, *24*, primavera de 1976, págs. 45-61.
- (7) Anthony Downs, «Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy», World Politics, XII, julio de 1960, págs. 541-63.
- (8) John K. Galbraith, The Affluent Society, Boston, Houghton Mifflin, 1958.

- (9) Gordon TULLOCK, «What is to be done?» en Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Thomas E. BORCHERDING (comp.), Durham, N. C., Duke University Press, 1977, pág. 285.
- (10) William J. BAUMOL, «Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of the Urban Crisis», *American Economic Review*, 57, 1967, págs. 415-26.
- (11) Dos estudios incluyen un análisis muy elaborado de las causas de la expansión del Estado: «The Growth of Public expenditures: Nine Modes of Explanation», Scandinavian Political Studies, 10 (1975), pág. 29, de Daniel Tarschys, y Can Government Go Bankrupt?, de Richard Rose y Guy Peters, Nueva York, Basic Books, 1978.
- (12) William H. RIKER, "The Cause of Public Growth" University of Rochester, 1978, pags. 24-28.
- (13) Alexander Hamilton, John Jay y James Ma-Dison, *The Federalist*, Nueva York, The Modern Library, 1937, págs. 60-61.
- (14) Samuel H. Been, «In search of a New Public Philosophy», en *The New American Political System*, Anthony King (comp.), Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978.
- (15) Para una prueba empírica del funcionamiento de la «distribución equitativa» véase M.A.H. DEMPSTER y Aaron WILDAVSKY, The Political Economy of Public Spending, 1981.

- (16) Véase Harold L. WILENSKY, The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, University of California Press, 1975.
- (17) Hugh HECLO y Aaron WILDAVSKY, *The Private Government of Public Money*, 2. a ed., Londres, Macmillan, 1980.
- (18) J. DIAMOND, «The New Orthodoxy in Budgetary Planning: A Critical Review of Dutch Experience», *Public Finance*, XXXII, 1, 1977, págs. 56-76.
- (19) Hay una descripción reciente y muy elaborada de las experiencias hechas en los Países Bajos con distintos sistemas, que no han dado los resultados esperados, en Th. A. Mevs, Director General del Presupuesto, «Spending more and getting less? Some experience with the control of the growth of public expenditure in the Netherlands» (Conference on the Grants Economy, Cambridge, Reino Unido, septiembre de 1979).
  - (20) Zero base budgeting system.
- (21) Robert Behn, «The False Dawn of the Sunset Laws», *The Public Interest*, 49 (otoño de 1977), págs. 103-118.
- (22) Hay un ensayo muy convincente sobre este tema, de M.W. Irwin Gillespie, «Fools' Gold: the Quest for a Method of Evaluating Government Spending», en G. Bruce Doern y Allan M. Maslove (comp.), The Public Evaluation of Government Spending, Toronto, Institute for Research on Public Policy, 1979, págs. 39-60.