

Introducción Editorial

EL GASTO PUBLICO EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Si hubiera que elegir una variable económica representativa del cambio registrado en la economía española desde la instauración de la democracia, pocas podrían competir con la presencia creciente del gasto público. La transición a la democracia partía en España de un gasto público situado en la cuarta parte de la producción total (1975: gasto público, 24,95 por 100 del PIB); en 1987 el gasto público ascendió a 42,08 puntos del PIB. Un salto de 17,13 puntos en 12 años. Ningún otro valor económico registra en nuestro país un salto semejante en intensidad y magnitud al dado por el gasto de las administraciones públicas.

Cuando cualquier variable económica cambia cuantitativamente con intensidad —afirmaba Marx— la propia entidad cuantitativa del cambio la convierte en un fenómeno cualitativamente distinto, porque, se quiera o no, para bien o para mal, la magnitud de los efectos que provoca un cambio intenso conmociona y altera de forma especial a la economía, a la sociedad y a la política del país que lo registra. Ese dominio del gasto público en la economía de la democracia española, y la obligada trascendencia de sus efectos, parecen avalar la presunción de que su estudio y análisis deberían haber monopolizado la atención de nuestra sociedad. Sin embargo, esto no ha sucedido. La gran paradoja de los estudios españoles de economía pública aplicada, y del propio debate político de la presupuestación de las administraciones públicas, es que el fenómeno más importante —el gasto público y su intenso crecimiento— no ha merecido el tiempo y la atención exigidos por su trascendencia. Son contados los análisis realizados por nuestros economistas sobre los problemas que el gasto público plantea, y es también igualmente sorprendente el escaso acento colocado sobre el gasto público en la discusión de los Presupuestos. Ha sido la otra cara de la hacienda pública —la de los ingresos— la que se ha llevado el mayor tiempo y atención en los análisis económicos de las administraciones públicas y la que ha dominado las discusiones y deliberaciones presupuestarias. Los problemas que plantean la imposición y la deuda pública han monopolizado, prácticamente, en los doce años pasados la atención de los economistas y de los políticos.

Es esta situación paradójica la que motivó la elección del gasto público como campo problemático del Seminario de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, celebrado en la UIMP de Santander en el año actual. Este Seminario, dedicado al estudio del gasto público, es el cuarto que organiza en la UIMP la Fundación de las Cajas de Ahorros. En cursos anteriores se estudiaron el déficit público, las opciones fiscales de nuestro tiempo y la

**EL GASTO PUBLICO
ESPAÑOL: UNA
PRESENCIA
CRECIENTE PERO
UNA ATENCION
LIMITADA**

**REMIEDIAR UNA
PARADOJA,
ASPIRACION DE
UNAS
INVESTIGACIONES
Y UN SEMINARIO**

nueva era de la deuda pública española abierta por nuestra democracia. Todos esos seminarios han respondido a idénticos criterios de organización y al mismo propósito de difundir sus trabajos en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Una organización en la que se ha incorporado la presencia activa de los departamentos y profesores de Hacienda de las facultades de Ciencias Económicas, la de quienes sirven a nuestra Administración financiera y la de los técnicos de los organismos internacionales que han traído a cada Seminario la referencia comparada de la que no puede prescindirse en los estudios y reflexiones sobre los problemas de la hacienda pública. Las investigaciones y ponencias realizadas y presentadas por esos tres grupos de intérpretes han alimentado las discusiones en los seminarios y han servido de base —con la incorporación posterior del importante valor añadido ganado en el intercambio de opiniones— para la edición de los distintos números que PAPELES ha ido dedicando a difundir el contenido y aportaciones de esos análisis de la actividad financiera del sector público.

El estudio perseverante de los problemas del sector público, alentado por los seminarios de la Fundación FIES y la UIMP de Santander, no obedece en forma alguna a una visión distorsionada de la realidad económica española impuesta por los hacendistas, sean profesores, funcionarios o técnicos de los organismos internacionales. Por el contrario, es el convencimiento profundo de la importancia de esos problemas del sector público en el presente y futuro de la economía española el que legitima y obliga a su estudio. En efecto, las dos características que diferencian la España democrática de la del pasado son, sin duda, su apertura frente al exterior y la ya aludida del crecimiento del sector público. España es hoy una economía abierta, como lo atestigua el hecho de que las corrientes de su comercio exterior hayan alcanzado ya en 1987 un 40 por 100 del PIB, cuando en 1975 no llegaban ni a la cuarta parte. El sector público era en 1975 poco más que el Estado mínimo con el que hoy sueñan algunos liberales, según lo proclamaba la corta participación de sus ingresos y gastos en el PIB, situados, como antes se indicó, en el 25 por 100. Hoy estamos cerca en el tiempo de esa fecha, pero muy lejos de las cifras de esa hacienda pública y de sus funciones. En efecto, los gastos públicos han rebasado la barrera del 42 por 100 del PIB, mientras la presión fiscal se ha situado en el 35 por 100 y la deuda pública se ha aproximado a la mitad del PIB en 1987.

El desarrollo económico de España tiene que lograrse en el plano que acotan esos dos grandes ejes que miden la apertura al exterior y el crecimiento del sector público. Necesitamos de la competitividad de nuestra economía para lograr su desarrollo en el camino de un comercio exterior creciente. España debe realizar su vocación europea como país comunitario abriendo su economía al comercio internacional para lograr con él, y no al margen de él, su desarrollo económico interno.

El peso del sector público nos impone, asimismo, deberes importantes. Porque cuando el sector público, como ocurre en España en la actualidad, alcanza en sus gastos el 42 por 100 del PIB, obtiene más del 37 por 100 de las rentas de los ciudadanos por impuestos y otros ingresos, y extiende su influencia sobre los mercados financieros con su deuda hasta el 48 por 100 de la producción interna, la actividad financiera se ha convertido en un intérprete

importante de la vida del país y de su destino económico. No es posible que una economía nacional funcione con un mínimo de eficiencia si el sector público no lo hace. Una sociedad que no se preocupe de los problemas de su sector público —cuando éste ha alcanzado las dimensiones que tiene en España— tropezará en su hacer de cada día con las limitaciones que aquél establece para el funcionamiento eficiente de la actividad económica-privada. Abandonar el estudio de los problemas del sector público a la soledad de las autoridades de la hacienda pública, ante el temor de la impopularidad que está detrás de su estudio o ante la incomodidad y los costes personales que provoca el rechazo de las opiniones críticas por el poder político o, en fin, ante el gran riesgo de no hallarles soluciones razonables, no es una solución responsable para construir una sociedad dinámica y democrática. Por estos motivos, la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros ha querido estar presente con estos seminarios y con sus publicaciones sobre los temas del sector público, tratando de movilizar en sus análisis a los funcionarios de los organismos internacionales y de nuestra Administración y a los universitarios para contribuir, con una colaboración libre y crítica, al análisis y propuestas de solución de nuestros problemas financieros. Tal ha sido el espíritu que ha animado a estos seminarios y a las publicaciones que han recogido sus trabajos. El hecho de que los números de PAPELES que han inspirado nuestros seminarios se hayan agotado totalmente —pese a la extensión excepcional de sus tiradas— constituye un índice alentador, y gratificante a la vez, de nuestro trabajo.

Y a continuarlos se ha dirigido el Seminario celebrado en la UIMP en este año, y a ese propósito responde el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Como se afirmaba al comienzo de esta Introducción Editorial, el tema que da su argumento a este número de nuestra Revista y al Seminario que le precedió no ha sido un tema libre, sino obligado. Se ha abierto paso impulsivamente desde la energía que manifiesta la formidable expansión del gasto público en la España democrática, de una parte y, de otra, desde la paradoja que supone la limitación de los estudios disponibles y la escasa atención pública hacia un fenómeno que, como el del gasto público, ha adquirido tanta trascendencia económica, social y política.

El análisis del gasto público en la democracia española que se ofrece en este número de PAPELES da su argumento a las 36 colaboraciones y a los 11 recuadros que contiene. Esos trabajos —como muestra el sumario— se agrupan en cuatro secciones diferentes.

- I. Hechos y tendencias del gasto público.
- II. Aspectos funcional y económico del gasto público.
- III. Consideración espacial del gasto público: comunidades autónomas y corporaciones locales.
- IV. Problemas de presupuestación, ejecución y control del gasto público.

**EL CONTENIDO
DEL NUMERO 37
DE PAPELES DE
ECONOMIA
ESPAÑOLA**

Los propósitos y el contenido de la sección I: hechos y tendencias del gasto público

La ordenación en cuatro secciones del estudio del gasto público a que el número de PAPELES responde no ha sido caprichosa. Trata de seguir unos criterios de lógica económica. En efecto, el análisis del gasto público se inicia con la presentación de tres «mapas» peculiares del gasto público español que permitan al lector conocer con precisión las características que definen sus relieves y sus límites desde tres perspectivas diferentes:

- Desde la que ofrecen los *hechos*: ¿Qué rasgos fundamentales configuran el comportamiento del gasto público en nuestra democracia? Es la pregunta a la que procuran dar una respuesta completa y coherente los dos trabajos iniciales del número y los elaborados apéndices estadísticos que los acompañan. La oferta de información resumida y sistemática del gasto público y de otras variables asociadas a la actividad financiera se contiene en los trabajos de **Julio Alcaide** y **Rafael Alvarez Blanco**.

- Desde la que ofrecen las *opiniones de los españoles* sobre el gasto público. Revelar lo que los españoles piensan sobre el gasto público y cómo valoran su comportamiento constituye un dato de indudable importancia para el tratamiento de sus problemas en cualquier sociedad. Este «mapa» valorativo del gasto público —levantado a partir de las encuestas de opinión realizadas en la Fundación FIES— es el que presenta el trabajo de los profesores **Francisco Alvira Martín** y **José García López**.

- Desde una perspectiva *histórica*. Situar la etapa que hoy vive el gasto público en nuestra democracia, destacando sus peculiaridades dentro del perfil histórico de su recorrido contemporáneo, constituye el propósito del trabajo del profesor **Francisco Comín**.

Esas cuatro colaboraciones, que abren el número de PAPELES, permiten identificar las características y tendencias fundamentales a las que responde el gasto público español. Conocer las singularidades de ese comportamiento obliga a realizar una mirada comparada dirigida al área de los países industriales en los que se inscribe nuestra vida económica y financiera. Ese análisis comparado del gasto público se realiza en dos colaboraciones de las que son autores **Vito Tanzi** —Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional— y **Jean Claude Chouraqui** —Jefe de la División de Política Monetaria y Presupuestaria de la OCDE. El contenido de esas colaboraciones, realizadas por quienes conocen los datos y las tendencias del gasto público a partir de dos observatorios internacionales tan cualificados, permiten precisar —por contraste— hasta qué punto España ha participado de ese movimiento general del crecimiento del gasto en la escena de las naciones por el que —en opinión de Richard Musgrave— será conocido nuestro tiempo.

El gasto público no cuenta hoy tan sólo con niveles elevados, sino con una fuerza incontenible que empuja sus cifras al alza. ¿Por qué crece el gasto público? constituye la gran pregunta que ha preocupado de antiguo a los hacendistas y que cuenta con respuestas múltiples e insatisfactorias. La síntesis de esas respuestas disponibles, su compatibilidad y su contrastación se presentan en el trabajo de los profesores **José Luis Raymond** y **José Manuel González-Páramo**.

La inquietud despertada por esas respuestas es la que llevó a la Fundación Nobel a la convocatoria de un Simposium en 1984 para profundizar en el conocimiento del fenómeno del crecimiento del sector público, cuyos trabajos fueron difundidos por el *Journal of Public Economics* (diciembre de 1985). Trabajos que se han continuado en varias conferencias internacionales celebradas en Helsinki (1985), Amsterdam (1986) y Osnabrück (1986). Al resumir esos trabajos, Magnus Henrekson y Johan A. Lybeck han destacado las coincidencias y discrepancias existentes entre las fuerzas capaces de explicar el crecimiento del gasto público, y la necesidad de disponer de estudios *nacionales* sobre el comportamiento del gasto, indispensables dadas las traducciones muy diferentes que cada país ha ofrecido a las fuerzas alcistas que animan el comportamiento del gasto público.

Ese análisis *nacional* del crecimiento del gasto público se realiza en tres colaboraciones, de muy distinto signo, contenidas en este número de PAPELES.

- Bajo el título «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público en España», los profesores **Raymond** y **González-Páramo** presentan un análisis que trata de identificar —a través de la especificación de un modelo— los factores condicionantes del decisivo crecimiento de los gastos públicos en la democracia española.
- Con el expresivo título «Niveles de cobertura del gasto público en España», el profesor **Lagares Calvo** presenta los resultados de una investigación realizada para la Fundación FIES bajo su dirección, y en la que han colaborado R. Alvarez Blanco, Isabel Encabo, J. M. González-Páramo y J. L. Raymond. La pretensión de este trabajo es la de describir el gasto público en España desde una perspectiva singular: la de su comparación con el gasto público de la CEE, detectando los rasgos principales que están detrás de su comportamiento diferencial. La *norma comunitaria del gasto* —un criterio que toma en consideración, además de los valores del gasto público por habitante, otras diversas variables— permite describir el gasto público en España y ordenar su discusión desde una perspectiva que no dejará de ejercer su influencia sobre las tendencias del gasto público en nuestro país en el futuro, como las ha ejercido en el pasado.
- Apreciar y valorar —desde una perspectiva política— las fuerzas en presencia que se manifiestan en el crecimiento del gasto público español constituye una aproximación diferente para conocer su futuro. Nadie mejor para realizar esta tarea de auscultación política del comportamiento del gasto público que quien —como **José Borrell**— asume una competencia y una responsabilidad política singulares en la propuesta de su valoración y orientación en nuestro país.

Tras de esas diez colaboraciones, que integran la sección I de este número, las II y III dirigen la atención del lector hacia escenarios más detallados y distintos del gasto público. Esos escenarios son tres: el desglose del comportamiento del gasto por sus funciones más importantes, la atención al comportamiento del gasto público por categorías económicas y la consideración espacial del gasto público desde la perspectiva de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

**Tres escenarios del
gasto público: el
funcional, el eco-
nómico y el espacial**

Los estudios sobre las funciones del gasto público

El análisis de los problemas que plantea el desempeño de las funciones principales de gasto de las administraciones públicas se realiza en este número de PAPELES bajo seis grandes epígrafes: pensiones, protección al empleo y desempleo, sanidad, educación, justicia y defensa. Repasemos los propósitos básicos de estos trabajos y refiramos sus autores:

- Tres colaboraciones se dedican a analizar aspectos diferentes de la importante partida de los gastos en pensiones. El profesor **Julio Segura** estudia, en su trabajo «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones», cuatro temas principales: el sistema de reparto y sus alternativas, provisión pública *versus* provisión privada, la evolución esperable en España de los gastos en pensiones y el cuadro de posibles reformas en orden a su racionalización. El trabajo de **Rafael Salas** presenta las proyecciones del sistema de pensiones en el período 1980-2010, identificando los factores demográficos y económicos que las condicionan. **José Barea** ofrece una delimitación del gasto público en pensiones de acuerdo con la metodología SEEPROS, que permite conocer su marcha y realizar correctamente comparaciones internacionales.
- Una nota breve, tras el tratamiento de los gastos de pensiones, ofrece las conclusiones principales de una investigación realizada por los profesores de la Universidad de Málaga **Braulio Medel**, **Agustín Molina** y **José Sánchez Maldonado** sobre los «Efectos distributivos del gasto público». Tema importante y difícil como pocos, dada la problemática imputación de los gastos públicos a los distintos estratos de renta de la población. Partiendo de las hipótesis más utilizadas a este respecto en los análisis disponibles en otros países, se llega a los resultados que el lector encontrará en este número de nuestra Revista. Esos resultados prueban que el gasto público español tiene un positivo efecto redistributivo y que a él contribuyen básicamente los gastos sociales y las pensiones. La suma de esos gastos contribuye de forma significativa a la redistribución de la renta, ya que a los hogares de más bajas rentas pueden imputárseles ingresos de esta naturaleza por el 119,2 por 100 de su renta familiar, frente al 31 por 100 que representan para los de rentas más elevadas. El interés de los resultados alcanzados en esta investigación debería alentar su continuidad y su perfeccionamiento, que tanto necesitarían de una mejora en los datos disponibles sobre la distribución personal de nuestra renta.
- La consideración de los gastos públicos de protección al desempleo se realiza por **Antonio García de Blas**, asociándola a las políticas complementarias de empleo. Esta atención simultánea a ambas políticas permite comprobar las peculiaridades españolas, vistas a través de nuestro Presupuesto y de sus diferencias con los países de la CEE. Esas diferencias se concretan en su gran desequilibrio en nuestro país: mientras las políticas de empleo apenas alcanzan relevancia presupuestaria —lo que nos diferencia de la Europa comunitaria—, la atención al desempleo por los gastos españoles (en relación con el PIB) nos sitúa en tercer lugar dentro de la CEE. De la moderación de esa diferencia —fundamental como principal propuesta— debería partir el conjunto de reformas que se sugieren en la parte final del trabajo.
- Los problemas que plantean los gastos de sanidad se identifican y analizan desde perspectivas muy distintas en tres colaboraciones, aunque todas ellas

partan de una preocupación común: la tensión contenida de los gastos de sanidad en el momento presente y los hechos que empujan con fuerza a su crecimiento. Es ese punto de partida el que concede gran importancia a prevenir una explosión desordenada de los gastos de sanidad en nuestro país y a buscar criterios para su indispensable racionalización. El trabajo de **José Barea** centra su contenido en depurar las cifras reales del gasto en sanidad, adoptando el lenguaje europeo de estadísticas integradas de protección social y deflactando debidamente las series de gasto para llegar a valores *reales* que permitan conocer su comportamiento. Esa depuración de las cifras concluye en su retroceso —estimada la serie temporal de gastos de asistencia sanitaria a precios constantes— en los últimos ejercicios. La tensión ocasionada por ese comportamiento se contrapone a la ambición de universalizar la prestación de cara al próximo ejercicio presupuestario. A ella alude el trabajo de **José Barea** en su parte final, manifestando sus preocupaciones al lector por el funcionamiento efectivo que los servicios hospitalarios y ambulatorios —ya congestionados en la actualidad— tendrán en el próximo año y sucesivos ante la llegada de las cohortes crecientes de los nuevos beneficiarios potenciales. También resulta preocupante el coste de esta reforma, así como su puesta en práctica, ante el conjunto de problemas burocráticos que plantea. Los profesores **J. C. Costas** y **G. López Casasnovas** presentan a los lectores, en su trabajo «Aspiraciones colectivas y eficiencia en el sistema sanitario», su forma particular de ver los problemas sanitarios españoles. Se trata de la óptica sugerente que ofrece hoy esa disciplina en desarrollo que es la economía de la salud. La importancia creciente que habrá de cobrar esta especialidad nueva de la economía pública aplicada deriva de dos hechos: 1) el aumento previsible de los gastos sanitarios, que cuenta con fuerzas incontenibles (la postulada universalización de las prestaciones de asistencia sanitaria, el aumento de las prestaciones por usuario y el envejecimiento de la población), y 2) las importantes deficiencias de la administración de los gastos sanitarios existentes en la actualidad. La situación que definen esos dos hechos es peligrosísima, pues corremos el riesgo de asistir a un crecimiento disparado de los gastos de sanidad, sin contar con el freno de su eficiencia. Sugerir el filtro de las reformas del sistema sanitario, que permita racionalizar su previsible crecimiento inmediato, constituye el propósito principal de la estimulante colaboración de los profesores **Costas** y **Casasnovas**. Un análisis detenido del gasto público en prestación farmacéutica, realizado por el profesor **Félix Lobo**, completa los estudios dedicados en el presente número de PAPELES al gasto en sanidad. Esta colaboración estudia las distintas fases vividas en España en los gastos de prestación farmacéutica y valora los intereses contrapuestos en un asunto ampliamente polémico, en el que será difícil llegar a un acuerdo de las posiciones en conflicto.

- Dos son los estudios dedicados a los gastos de educación, ambos referidos al nivel de enseñanza universitaria, en los que se estudian problemas importantes, mal planteados y peor resueltos en nuestro país. Esos problemas son, en primer término, el del rendimiento docente del gasto universitario, que el profesor **Alvarez Corbacho** ha analizado para el caso de la Universidad de Galicia, basándose en una explotación directa de los expedientes académicos. Los resultados a los que llega son aterradores (se manifiestan, esencialmente, en un increíble porcentaje de fracaso escolar y en un bajísimo rendimiento

interno de los centros). Las cifras que el estudio transcribe han hecho público algo que los universitarios conocen hace tiempo: la ineficacia de la oferta universitaria en su estructura actual, que genera unos cortísimos beneficios sociales y privados, lo que previene y avisa de los males que pueden cosecharse si se amplían los presupuestos sin reformar las deficiencias actuales de la administración universitaria. Un segundo problema analizado por **Alvarez Corbacho** es el de la contribución de los recursos presupuestarios a la política de mejora de las oportunidades educativas. Los resultados vuelven a ser aquí preocupantes y aleccionadores. Definir una estrategia del gasto en enseñanza universitaria que mejore su racionalidad constituye la ambiciosa pretensión del trabajo del profesor **Corugedo**. Las líneas maestras de su propuesta serían las de utilizar los niveles de tasas académicas como criterio orientador de los estudios universitarios, combinando los costes de los centros docentes con los rendimientos internos de los títulos, a lo que se sumaría una política de becas basada en los méritos académicos; todo lo cual permitiría mejorar la racionalidad económica actual del gasto en la enseñanza universitaria, que constituye su gran necesidad inatendida.

- En pocos servicios públicos españoles se manifiesta mayor descontento social que el que acompaña a la justicia. Pese a ello, los estudios de los gastos públicos en justicia constituyen un campo en el que no se dispone de análisis realizados desde el punto de vista de la economía pública. La falta de información disponible ha constituido un obstáculo insalvable para realizar con alguna base razonable estos análisis. La laboriosidad y el empeño del profesor **Miguel Roig** han conseguido romper este silencio con una primera aproximación a la interesante y angustiosa situación que padece el desempeño de esta función vital del sector público. Como el lector comprobará por sí mismo, las cifras que el profesor **Roig** ofrece en su trabajo revelan el fundamento de los motivos del descontento social por los servicios de justicia españoles. El aumento cifrado de la litigiosidad civil, laboral, penal y contencioso-administrativa en la España democrática es realmente extraordinario. Frente a esa creciente demanda de justicia, la oferta (apreciada por el número y la clase de los órganos jurisdiccionales) ha sido desbordada en su cuantía total. Por otra parte, esa oferta de servicios de justicia no se ha adecuado a las demandas de cada uno de los campos correspondientes. Los gastos en justicia se han retrasado claramente, tanto en términos presupuestarios como en términos económicos. Corregir esta situación no es fácil, y a tratar de lograrlo se dirigen las medidas que el profesor **Roig** propone en la parte final de su trabajo, a cuya atenta consideración remitimos a los lectores interesados en tema tan vital para la convivencia española.

- Dos trabajos, referidos a los gastos en defensa, debidos a los profesores **Amelia Díaz Alvarez** y **J. L. Lancho de León**, cierran los análisis del gasto público realizados desde una perspectiva funcional. Esos dos trabajos sobre los gastos en defensa responden a propósitos distintos. La profesora **Amelia Díaz** trata de aproximar a los lectores al gasto de defensa en España. Es éste un extremo importante, toda vez que el concepto legal de defensa nacional (tal como lo define la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio) es mucho más amplio que el que recoge el presupuesto de defensa, aunque ese concepto legal sea de difícil concreción práctica. Para superar los problemas que crea

esa desavenencia, ha sido usual aplicar el criterio OTAN, que lleva a estimaciones de cifras de gasto muy diferentes a las limitadas al presupuesto de defensa. El lector puede encontrar las que le propone el trabajo de la profesora **Amelia Díaz** y los fundamentos de su cálculo. El trabajo del profesor **Lancho de León**, tras situar comparativamente los gastos en defensa españoles, refiere sus principales características y los problemas que afronta su control.

Una contemplación diferente a la funcional del gasto público es la que puede realizarse según sus categorías económicas. Cuatro son las perspectivas económicas de las partidas del gasto público que se incluyen en este número de PAPELES: la consideración de los sueldos y salarios pagados por las administraciones públicas, sus compras de bienes y servicios, las inversiones reales que realizan y las cargas por los servicios de la deuda pública que deben atenderse. Tal y como se ha procedido con anterioridad, repasaremos seguidamente los propósitos básicos de las colaboraciones referidas a esas cuatro partidas económicas de nuestro gasto público, con referencia a sus autores:

- La naturaleza de las prestaciones de las administraciones públicas incluye esas producciones dentro del sector servicios de una economía cuya característica más destacada es el empleo preeminente del trabajo, y de ahí deriva la importancia del gasto público en la partida de sueldos y salarios. Esta premisa de la índole de la producción pública concede una importancia cuantitativa indiscutible a esta partida de los gastos públicos. A esa importancia cuantitativa de las retribuciones se añade la importancia cualitativa que el empleo tiene para las administraciones públicas. La calidad de los servicios públicos, su eficiencia y la imagen de la Administración pública depende de la fuerza de trabajo que ésta incorpore a sus tareas y de la adecuación del desempeño de éstas a las demandas de los ciudadanos, sutilmente asociada con el nivel de las retribuciones. Conocer —a través de la partida de gastos públicos de personal— los problemas del gasto público español reviste, por lo mismo, gran importancia.

Dos trabajos estudian esta fundamental partida económica. El primero de ellos, «Los gastos públicos de personal en los países de la Europa comunitaria», del que es autor **Juan Junquera González**, trata de situar —como proclama su título— el comportamiento del gasto español en el contexto de la CEE. Tras sentar las definiciones precisas que acotan esta categoría económica del gasto público, el trabajo destaca su importancia, apreciándola desde una cuádruple perspectiva: *económica* (en España los gastos alcanzaron en 1987 el 10,5 del PIB), *salarial* (los pagos por salarios se situaron en un 18 por 100 en el total de las retribuciones de los últimos presupuestos), *social* (las administraciones públicas de la Europa de los Doce emplean a 22 millones de trabajadores, cifra a la que España contribuye con 1.841.000) y *presupuestaria o financiera* (los gastos de personal han venido suponiendo entre un 23 y un 26 por 100 del gasto presupuestado en nuestro país).

Elaborar una tipología del gasto público en personal aplicable a la Europa comunitaria constituye otro de los propósitos fundamentales de este trabajo. El gasto español se configura, desde esta perspectiva, dentro de una categoría intermedia, explicable por el menor nivel de nuestro desarrollo y por la

Los análisis del gasto público desde una perspectiva económica

estructura menos evolucionada del empleo. Las principales singularidades españolas aparecen reflejadas en un hecho trascendente, que es la concentración de los gastos de personal en cuatro grandes funciones: los servicios generales, la defensa, la enseñanza y la sanidad. Trascendente —se afirma— porque la prestación de esas funciones muestra una preponderancia excesiva del empleo del factor trabajo, que es consecuencia de una doble causa: la escasa capitalización de algunas producciones públicas (la defensa es quizás el ejemplo más eminente) y la producción *directa* del servicio público, con olvido de que provisión pública no debe ser equivalente a producción pública (que precisa de más amplio empleo del trabajo). Dos funciones públicas —la enseñanza y la sanidad— casi han identificado provisión pública con producción pública si se juzgan las cosas a través de las categorías económicas del gasto público. ¿No cabrían economías importantes en la prestación pública de estos servicios aligerando nóminas y mejorando calidades con la ayuda de su producción privada?

Por otra parte, en el trabajo de **Junquera** aparece un hecho que se reitera en todas las administraciones públicas, y especialmente en la local: el desequilibrio entre los índices de burocratización (apreciada por el número de funcionarios, 1.841.000 en España, que si se añaden las clases pasivas sumarían 2.370.000) y el índice presupuestario financiero (23-26 por 100 de los gastos públicos totales). Ese desequilibrio compone unos cuadros de personal con bajas retribuciones (y el consiguiente descontento y falta de adhesión), pero con un número de funcionarios elevado que hace que el aumento de un punto en las retribuciones aumente la carga presupuestaria por encima de los 34.000 millones de pesetas.

El trabajo del profesor **Domínguez**, «El papel y la dinámica del empleo en los países occidentales desarrollados», vuelve a atraer las preocupaciones del lector hacia este problema desde otra perspectiva. En efecto, según sus cálculos, un aumento del 1 por 100 de los gastos públicos se manifestó en España, en el período 1970-1986, en un aumento del 0,75 por 100 de empleo público. Cuando se consideran los gastos de consumo público, la relación es prácticamente igual a la unidad. Si entre los vectores de más fuerza del gasto público, en relación con nuestras propias necesidades y el comportamiento del gasto en la CEE, figuran la defensa, la enseñanza y la sanidad, es evidente que si no se varía la función productiva actual de esos gastos se asistirá a un aumento considerable de la partida de retribuciones, con dudosa eficacia en los servicios ofrecidos. ¿No cabe recordar aquí —una vez más— que provisión pública \neq producción pública?

- Las compras de bienes y servicios constituyen una partida cuyo comportamiento analiza la colaboración de **Julio Alcaide**. Dos son las características que dominan su conducta. En primer lugar, su importante elevación en los últimos años (de significar un 1,6 por 100 del PIB en 1977 han pasado al 3,5 por 100 en 1987, situándose en el 24,2 por 100 del gasto de consumo público). El aumento relativo de 1987 es, en verdad, extraordinario (32,3 por 100). Por otra parte, el crecimiento de esta partida de gasto se ha interpretado en los últimos años por las comunidades autónomas y las corporaciones locales .

- Los gastos de inversión pública se analizan en la colaboración de **Antonio Zabalza**. Esta categoría económica del gasto se contempla desde cinco ópticas diferentes: la de su evolución temporal, la de su relación con la inversión privada, la de sus intérpretes dentro de las administraciones públicas, la de su situación comparada y la de su racionalización a través de la planificación presupuestaria. A ese examen detallado, la colaboración de **Zabalza** añade una preocupación manifestada con reiteración desde el Ministerio de Economía y Hacienda: la insatisfactoria definición del área de las inversiones públicas, cuando ésta se acota según los criterios de la Contabilidad Nacional («valor de los bienes duraderos adquiridos por las administraciones públicas en el año y destinados a fines no militares»), para apreciar el esfuerzo de capitalización de los gastos de las administraciones públicas. ¿Es que acaso los gastos de educación no aumentan la capacidad de crecimiento de la economía? ¿Es que las transferencias de capital, cuando son *verdaderas* subvenciones a la inversión, no elevan la acumulación de capital? La respuesta positiva a estas preguntas lleva al autor a defender un concepto más amplio de inversión; más amplio y más acorde con la lógica económica del proceso de formación de capital. Esa propuesta trata de variar lo que el profesor Musgrave denominó hace muchos años el «prejuicio en favor del cemento y los ladrillos» que incorpora el concepto tradicional de la inversión pública, aunque siga siendo éste el que hoy se utiliza universalmente y permite las comparaciones internacionales.

Como el lector podrá comprobar por sí mismo, el interesante trabajo del profesor **Zabalza** permite obtener un panorama completo de los gastos de inversión pública en España: su caída durante el período de ajuste a la crisis, su posterior auge con la llegada del período de recuperación de la economía española, que ha situado estos gastos en el entorno del 4 por 100 del PIB, su relativo carácter anti-cíclico en la etapa crítica y su comportamiento cíclicamente menos neutral en el momento presente, la decisiva participación en estos gastos de las haciendas autónomas y locales a partir de 1986, la mayor participación de la inversión pública española en el proceso de formación de capital respecto de los países de nuestro entorno, y los esfuerzos de nuestra Administración por crear un cuadro institucional que racionalice las inversiones públicas; su propuesta, en fin, de ir «más allá del cemento y los ladrillos», con un concepto amplio de inversión pública que elevaría sus valores en España del 3,8 al 9 por 100 del PIB en el último ejercicio liquidado de 1987.

- Las aplicación sistemática de análisis para la elección de alternativas presupuestarias constituye la base de los presupuestos por programas. Esos métodos —fundamentalmente el análisis coste-beneficio— han comenzado a aplicarse para informar algunas decisiones de gasto, y fundamentalmente —como se acaba de señalar— de gastos de inversión. El trabajo de los profesores **Emilio Albi** y **J. Antonio Rodríguez Ondarza** presenta un panorama de su situación actual y de los campos de su aplicación en España en tres áreas distintas y representativas: agricultura, sanidad y transporte.

- Uno de los rasgos más característicos del gasto público en la democracia

española es el vertiginoso aumento de la carga de la deuda, a causa de la continuidad e intensidad del déficit público registrado por nuestras administraciones públicas. El artículo de **Iñigo de la Lastra** estudia esta expansiva partida del gasto en el período que va de 1981, en que los intereses efectivos de la deuda pública alcanzaban el 0,8 por 100 del PIB, hasta 1987, en que se situaron en el 3,7 por 100 del PIB. En este período, los pagos por intereses han tenido un crecimiento inusitado (48,7 por 100 acumulativo medio anual), debido a tres causas: 1) mantenimiento de un déficit público relativamente elevado; 2) disminución de la importancia de la financiación aportada por el recurso al Banco de España (financiación ortodoxa del déficit público), y 3) tendencia creciente a instrumentar el endeudamiento en deuda a corto plazo, interrumpida en 1987 y en los primeros meses de 1988. El autor propone en su artículo un modelo de previsión de este componente del gasto. El modelo parte de una estimación de las necesidades de endeudamiento, de la evolución temporal de los tipos de interés y de la política de financiación. El método propuesto se contrasta con los datos de 1987. Los problemas que plantea esta partida más allá del horizonte del pasado año —tal como lo contempla nuestro colaborador— son, en verdad, preocupantes, porque los tipos de interés, acuciados en la actualidad por la recuperación de la demanda privada, la espectacular caída del ahorro familiar y el carácter expansivo de la política presupuestaria, elevarán sus niveles —como ya lo han hecho— y encarecerán el coste —y los gastos— de la deuda del Estado forzando al alza el ambicioso objetivo del déficit público para el próximo ejercicio (2,7 por 100 del PIB). Un temario sobre el que manifiestan su preocupación otras colaboraciones de este número y sobre el que se insistirá más adelante.

**Consideración
espacial del gasto
público:
comunidades
autónomas y
corporaciones
locales**

La consideración espacial del gasto público que se realiza en las colaboraciones contenidas en la sección III de este número de PAPELES contempla un escenario diferente al económico y al funcional. Esa consideración espacial del gasto público es siempre importante, pero adquiere, en el caso español, la significación que le conceden dos hechos políticos trascendentes. El primero es la construcción de un Estado democrático al que se le ha calificado como Estado de las Autonomías, cuyas funciones han reclamado competencias y protagonismo de mayores gastos públicos. En segundo lugar, la democracia ha supuesto una revitalización del gasto local, que se configura así como una rúbrica creciente del gasto de las administraciones públicas.

Esos dos hechos políticos obligan a analizar con detalle sus consecuencias sobre el gasto público y a definir los problemas que los mismos plantean. Tal es el propósito al que se dirigen las siete colaboraciones que incluye el presente número de nuestra Revista.

• Las dos primeras, escritas por los profesores **Carlos Monasterio** y **José Barea**, analizan el comportamiento del gasto autonómico desde perspectivas distintas y complementarias. El profesor **Monasterio** trata de responder a la pregunta de si el gasto autonómico constituye una fuerza que ha impulsado al alza el gasto público en España. Su respuesta se desarrolla utilizando

con brillantez la lógica económica: trata, en primer lugar, de identificar las causas explicativas del crecimiento del gasto federal contenidas en diversos trabajos teóricos (gasto federal que se considera como el más análogo a nuestro gasto comunitario), examina después los hechos: la evolución del gasto público de las comunidades autónomas en España, y, finalmente, relaciona teoría y hechos, y concluye sobre la aplicación o no de las teorías propuestas para explicar el aumento del gasto federal a los gastos comunitarios españoles. Ese discurso del profesor **Monasterio** constituye una exposición brillante en su primera parte (el repaso de las teorías del crecimiento del gasto federal es exhaustivo y sistemático), cauta en su segunda parte, en la que se advierten todos los requisitos que deben cumplirse para valorar correctamente la evolución del gasto autonómico, y tranquilizadora en su tercera parte, toda vez que las causas más preocupantes del aumento del gasto federal (comportamientos burocráticos sesgados, multiplicaciones de ilusión financiera) no parecen tener protagonismo alguno en el caso español. El gasto público autonómico se ha comportado de una manera moderada en España y no ha contribuido al incremento del gasto público total. Sin embargo, a ese comportamiento moderado no responden los gastos de inversión (con un mayor crecimiento), y también es preocupante el creciente apoyo en el endeudamiento que se advierte en el comportamiento de las haciendas autonómicas. Existe así el peligro de que un endeudamiento creciente pueda desembocar en presiones sobre el Estado para asumir la deuda acumulada en el nivel comunitario (un proceso que ya ha ocurrido en la hacienda municipal en el pasado). Ese proceso, que el profesor **Monasterio** califica con ironía como «monetización por traslación», podría elevar considerablemente el aumento del gasto público autonómico. El remedio de esa situación no puede ser otro que la mejora en la autonomía tributaria de las comunidades autónomas y su corresponsabilización fiscal, que con tanta insistencia han pedido desde hace tiempo muchos hacendistas en nuestro país.

El trabajo del profesor **Barea**, «Análisis del gasto autonómico: comparación con otros países», se aproxima al tema a partir de la evaluación correcta del fenómeno financiero quizá más importante registrado en la España democrática: el intenso proceso de descentralización del gasto público vivido desde 1979. Ese proceso se evalúa desde las funciones del gasto público diferenciadas por Musgrave. Y así se comprueba que es la rama de asignación del Presupuesto la que atrae para el gasto autonómico una mayor cantidad de gastos públicos. Contemplando el gasto público corriente, el gasto de asignación de recursos atrae en España el 25,8 por 100 del gasto total, frente al 28 por 100 que caracteriza a los estados federales. La función de asignación en la formación de capital aún es más importante, situándose en España en el 31,4 por 100 del gasto total, frente al 28,5 por 100 de los estados federales. Los gastos de la función de distribución, que propenden a centralizarse en todo los países, lo han hecho en España con mayor intensidad. ¿Ha aumentado este proceso de descentralización del gasto su cuantía? La contestación a esta pregunta exige comparar términos homogéneos, y esta comparación concluye en que no han existido aumentos en los gastos corrientes, aunque sí en los de capital. Son también detectables atisbos de comportamiento diferente en el último ejercicio

examinado (1986). El trabajo del profesor **Barea** concluye llamando la atención del lector hacia un hecho sorprendente e importante: el mimetismo en el que, para gestionar el gasto público, han incurrido las autonomías respecto del sistema establecido por la hacienda central del Estado. Se ha perdido así —concluye el autor— una oportunidad histórica de crear un sistema distinto y más eficiente, que hubiese podido prevenir aumentos en el gasto no justificados o, lo que es lo mismo, tratar de ganar eficacia en la administración del gasto público de las comunidades autónomas.

La simple descripción, no ya el análisis del estado real del gasto de las haciendas locales españolas, no es una tarea fácil, pues a la heterogeneidad de esas haciendas se une una premisa informativa que limita —cuando no la cierra el paso— la realización de estudios de hacienda aplicada. Venciendo esas limitaciones, **PAPELES** incorpora a este número cinco colaboraciones que juzgamos de interés:

- **Francisco Bosch Ferré** y **Amelia Díaz Alvarez**, apoyándose en la limitada información estadística disponible, ofrecen una amplia información de la evolución del gasto local en el período 1984-1987. Cuatro rasgos configuran la marcha del gasto local: un crecimiento, en los últimos años, de esos gastos más intenso que el de los del Estado, con la excepción de los gastos locales de inversión, que han crecido a un ritmo más pausado que los del Estado. Pese a ello, el porcentaje de su endeudamiento se ha elevado, originando importantes aumentos de los gastos corrientes de atención a la deuda, con la consiguiente reducción de recursos líquidos disponibles para la financiación del gasto corriente. Esta situación, unida a la insuficiencia de recursos ordinarios con que tradicionalmente se enfrenta la hacienda local, hace temer que el nivel de endeudamiento de los municipios españoles pueda provocar, a plazo medio, serias dificultades financieras, como ya las provocó en el pasado.

El estudio general de **Bosch** y **Díaz Alvarez** brinda un punto de referencia para la labor desarrollada por otros autores, que han tomado como objeto de sus análisis la situación de municipios determinados. Como quiera que no hubiera resultado posible estudiar, no ya todos, sino ni siquiera una muestra representativa de la variada situación en que se encuentran los algo más de 8.000 municipios españoles, se ha optado por presentar dos trabajos que se ocupan de los gastos de los dos mayores municipios, Madrid y Barcelona, y un resumen —realizado por **José Antonio Antón**— del debate que, en el seno del Seminario desarrollado en la UIMP de Santander, tuvo lugar el pasado verano, mostrando la situación de otros cinco municipios (Oviedo, Bilbao, Badajoz, Santander y Sevilla).

Angel Melguizo Sánchez y **Nuria Bosch Roca**, utilizando la misma metodología, estudian, respectivamente, los municipios de Madrid y Barcelona. La lectura de ambos artículos muestra profundas diferencias en cuanto a la estructura del gasto de las dos ciudades más grandes de España, así como sus «nódulos» de gasto, concepto clarificador acuñado por el profesor **Melguizo** que revela la estructura interna del gasto público. La peculiar herencia política del Ayuntamiento de Barcelona, la red de transportes de una ciudad de singular estructura y las demás características a las que la

profesora **Bosch** se refiere en su trabajo, explican la importancia del endeudamiento de la Ciudad Condal —y, consiguientemente, de sus gastos financieros— a causa del pago de intereses. El profesor **Melguizo**, por su parte, muestra los importantes esfuerzos de racionalización del gasto que se han desarrollado en la capital de España, que la colocan, según se desprende de su trabajo, en una buena situación para afrontar su futuro.

Pero ni Madrid ni Barcelona son toda España. Con objeto de brindar una cierta información, siquiera sea parcial y limitada, el trabajo «El gasto público municipal» ha tratado de recoger, en una apretada síntesis, la opinión de un conjunto de expertos profesores universitarios, que dieron noticia en Santander de la situación de otros cinco municipios —los antes aludidos— mediante la respuesta a cinco preguntas básicas:

¿Cómo han contribuido los municipios españoles al crecimiento del gasto público?

¿En qué medida puede afirmarse que el crecimiento del gasto municipal ha sido objeto de una programación racional o, por el contrario, ha tenido un carácter anárquico, impulsado por la necesidad de resolver los problemas que más inmediatamente se han ido planteando a las autoridades municipales?

¿Cuáles han sido las áreas prioritarias del gasto?

¿Se ha cumplido el principio básico de suficiencia?

Por último, ¿cuáles son las tendencias previsibles del crecimiento del gasto municipal?

No deja de ser sorprendente que la contestación a estas cuestiones, que cualquiera adjetivaría de elementales, plantee problemas difíciles —en algún caso, imposibles de resolver— a buenos conocedores de la hacienda municipal por ausencia de datos fiables. Resulta así que el primer problema que debe resolverse es justamente el de la dificultad con la que se topa constantemente en el intento de conocer los datos necesarios para poder realizar un diseño de soluciones racionales. En segundo lugar, la lectura del resumen que se ofrece muestra que, aun existiendo importantes analogías en los comportamientos municipales, sus diferencias son también notorias. Los equipos gestores de las haciendas locales son, en este punto, determinantes. De su comportamiento —regido, en mayor o menor medida, por criterios de racionalidad económica— ha dependido y depende el estado de la salud de las finanzas cuya gestión se les ha encomendado.

Se incluye también en este bloque de colaboraciones una nota sobre la situación de las diputaciones provinciales. El profesor **Caramés** trata de llamar la atención sobre la necesidad imperiosa de coordinar la actuación de estos entes locales con las comunidades autónomas en que se integran, pues tanto unas (diputaciones) como otras (comunidades) persiguen simultáneamente objetivos de inversión que se solapan.

¿Qué reflexiones suscita la lectura de este conjunto de trabajos?

La primera, y quizá más importante, es que para conocer a fondo la

realidad española en este ámbito se requiere un esfuerzo continuado y atento, que trate de completar y de mejorar la información existente, que no puede, desgraciadamente, calificarse de completa.

La segunda es, asimismo, una cuestión previa: ¿Qué posibilidades de racionalización conjunta del gasto local caben si no se afronta previamente la reordenación de la estructura local española? Y ello en un doble ámbito. En primer lugar, se hace preciso clarificar la posición en el sistema de las diputaciones provinciales. Es un tema espinoso, que plantea no sólo dificultades económicas, sino también de índole política. Pero no por ello es menos importante resolver la difícil convivencia de provincias y comunidades autónomas si quieren evitarse los actuales solapamientos de objetivos y actividades. En segundo lugar, la pervivencia de 8.000 municipios es, pura y simplemente, imposible, si todos y cada uno de ellos ha de ser un centro decisor de gasto público, contando para su financiación con unos ingresos propios. No parece arriesgado pensar que muchos de ellos han de carecer de la capacidad técnica necesaria para poder decidir con un mínimo de solvencia sus programas de ingresos y de gastos. Mientras esas reformas no se aborden con rigor, es difícil, por no decir imposible, que pueda alcanzarse una situación siquiera aceptable en la materia que nos ocupa.

Que los municipios españoles han recobrado pulso en la etapa democrática es una realidad contrastada. Que la Administración central muestra su preocupación por dotarlos de mayor capacidad para que puedan afrontar sus problemas lo revela el actual debate del proyecto de Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el que —y eso se olvida con frecuencia— no sólo se contempla su sistema de ingresos, sino que contiene nuevas normas en materia presupuestaria, lo que es lo mismo que decir una posible nueva regulación del gasto público municipal. La pregunta que ha de quedar pendiente es la de si esta Ley será una nueva decepción o un paso adelante en la consecución de la racionalidad y eficiencia económicas de las actividades de los entes locales españoles.

Los problemas de presupuestación, ejecución y control del gasto público

El crecimiento del gasto público en la democracia española ha manifestado una fuerza expansiva incontenible en todos los ámbitos de las administraciones públicas: en el desempeño de sus funciones estatales y en el protagonismo que han ido alcanzando los gastos de las haciendas subcentrales que, con la aparición de las comunidades autónomas y el despertar del gasto de los ayuntamientos democráticos, han cubierto una etapa de descentralización y crecimiento del gasto sin precedentes en nuestra historia contemporánea. El aumento del gasto público no cuenta sólo con historia. Tiene un futuro que definen casi todas sus partidas y, muy especialmente, las de consumo e inversión públicas, cuyo dinamismo proyecta, hacia los años que vienen, la era del crecimiento del gasto que hemos vivido en el pasado inmediato.

Es el reconocimiento de esos hechos el que otorga un dramatismo indiscutible a dos preguntas cruciales:

- ¿Es controlable el gasto público?

- ¿Es eficaz un gasto que ha visto desbordadas todas las previsiones de crecimiento y que, lógicamente, arriesga con sus propias dimensiones una adecuada y prudente administración de los recursos empleados?

Ofrecer respuestas a estas dos preguntas constituye el propósito de las colaboraciones que integran la última sección de este número de PAPELES.

La función del control del gasto público constituye un papel para cuyo desempeño nació el Presupuesto, y que no puede abandonar porque constituye la única institución de la que una sociedad democrática dispone para gobernar el comportamiento del sector de las administraciones públicas. Por tanto, la garantía de la controlabilidad del gasto reside en la calidad del Presupuesto y en su poder para dominar su crecimiento.

Pues bien, una observación del desempeño de ese papel de control del Presupuesto concluye en la existencia de defectos graves en el proceso presupuestario español, desde la etapa de su elaboración hasta la fase terminal de su control. La elaboración del Presupuesto está presidida en España por el mal del incrementalismo, algo que saben bien quienes se encargan de su preparación y que han probado los análisis realizados sobre el mismo. Un grupo de profesores de la Universidad Complutense —**Valentín Edo, Laura de Pablos y Aurelia Valiño**—, en el trabajo «Diferencia entre Presupuesto programado y Presupuesto ejecutado», contrastan esta conducta incrementalista del Presupuesto en el período 1984-1987. Una conducta que garantiza la conservación del Presupuesto del ejercicio anterior —*la base*—, al que se añade el incremento anual. El Presupuesto transmite así hacia el futuro el Presupuesto íntegro del pasado más el porcentaje de aumento aprobado del gasto público para el siguiente ejercicio.

Esta forma de presupuestar ha partido de dos premisas: el fuerte crecimiento de la renta nacional que dominó en los años sesenta, en que se asentó esa práctica, y el gran porcentaje de gasto incontrolable o comprometido que contiene el Presupuesto.

En la larga fase del intenso desarrollo económico de los sesenta, el crecimiento de la economía arraigó en todos los países occidentales esta práctica financiera. Nuestro Presupuesto la ha seguido utilizando en la etapa crítica que va de 1975 a 1985, y la ha intensificado en la etapa de recuperación económica registrada desde 1985. Avalado por el crecimiento de la economía, el gasto alcanzado se mantiene en cada ejercicio y recibe anualmente el impulso del incremento anual. La mayor producción total disponible en cada ejercicio despreocupaba a quienes dirigieron el sector público en los años 60 de discutir su crecimiento. Con la posterior llegada de la crisis, el incrementalismo se siguió aplicando con la consecuencia de aumentar aceleradamente la participación del gasto público en la producción total.

Por otra parte, es evidente que si se admite de antemano que una gran parte del gasto público está comprometida, el gasto contará con una firmeza que asegura su crecimiento anual, pues cualquier nueva contingencia que afecte a un servicio público que reclame su extensión equival-

dría a sumar *más* gasto público, ya que el existente se considera consolidado. Pese a su gran trascendencia, el problema de la incontrolabilidad del gasto público español no ha merecido la atención del Ministerio de Economía y Hacienda, la única instancia que cuenta con la información suficiente para su estimación precisa y su debido tratamiento. Los precedentes de otros países permiten comprobar que el gasto público comprometido se sitúa en torno al 75 por 100 de las cifras del Presupuesto del Estado (tal es, por ejemplo, el nivel al que se ha situado en Estados Unidos el gasto incontrolable, según los cálculos de Pechman). Las estimaciones realizadas en España hace una década ratifican la magnitud de este porcentaje, e incluso la superan claramente (78 por 100 para los gastos estatales y 96 por 100 para los gastos de la seguridad social eran los porcentajes de gastos comprometidos en el Presupuesto español). Pues bien, pese a la importancia de estos valores, nuestra Administración pública no ha tratado de conocerlos mejor para años sucesivos y, por supuesto, no se ha sentido interesada en realizar un programa para reducirlos. La falta de estos apoyos ha tenido sus consecuencias: mantener los gastos incontrolables en un nivel elevado y afirmar el incrementalismo del Presupuesto anual.

Es evidente que cualquier intento de variar esta situación pasa, como el profesor **Valle** afirma en su colaboración en este número —«El control del gasto público»— por: 1) estimar los gastos comprometidos por partidas presupuestarias mediante estudios sectoriales; 2) evaluar los derechos adquiridos por los beneficiarios del gasto público, y 3) formular un plan a plazo medio que permita reducir estos gastos incontrolables, pues cualquier minoración significativa del gasto comprometido debe ser conseguida con una presupuestación alejada en el tiempo, para que resulte posible lograr a plazo lo que no es factible conseguir en el año inmediato. Ninguna de estas tareas se ha emprendido por el proceso presupuestario español, lo que arraiga el mal del incrementalismo como conducta presupuestaria permanente.

A la pérdida de la controlabilidad del gasto, que se sigue de su elevado porcentaje comprometido, se añaden los errores de previsión. Presupuestar es prever, y ese ejercicio presenta desviaciones importantes en el caso español. El trabajo de los profesores **Edo**, **Laura de Pablos** y **Aurelia Valiño** calcula esas desviaciones para el Presupuesto español utilizando los conceptos de créditos iniciales, obligaciones reconocidas y créditos finales para los años 1984-1987. Esos valores muestran un comportamiento persistente: los créditos iniciales divergen de los finales y de las obligaciones reconocidas, habiéndose ampliado el margen de crédito inicial y obligaciones reconocidas a lo largo del tiempo. Ese comportamiento transmite la impresión de que los créditos iniciales se presupuestan a niveles insuficientes en la confianza de que las ampliaciones de crédito o los créditos extraordinarios pueden utilizarse como alternativas *ordinarias* de la Administración para conseguir los créditos finales deseados. El Estado no vive así con las limitaciones que impone la presupuestación, y esa corruptela amplía las posibilidades del gasto.

El documento presupuestario no suministra en España la información suficiente para permitir una discusión abierta de sus aspectos económicos.

El trabajo del profesor **González-Páramo**, incluido en la sección IV de este número de PAPELES, destaca las limitaciones principales que establece la información presupuestaria para poder enjuiciar las elecciones que contiene, en el contexto de la economía nacional.

Un importante vacío informativo del gasto público español lo constituye el llamado *presupuesto de gastos fiscales*, a cuya presentación obliga el artículo 134.2 de nuestra Constitución. Ese documento apenas ha pasado de un esbozo inicial en nuestro país, y permanece anclado en unas formas poco aceptables y nada informativas de los fines a los que se dirigen los gastos fiscales en España. Esa valoración del presupuesto de gastos fiscales constituye la conclusión principal a la que lleva el trabajo que los profesores **Valentín Edo**, **Laura de Pablos** y **Aurelia Valiño** han realizado sobre «Los gastos fiscales en España». Ese trabajo destaca, asimismo, la importancia de los gastos fiscales, que se cifra en el 7 por 100 del gasto público total, importancia que reclama una mejora técnica de su presupuestación, que debe caminar hacia su ampliación informativa tal y como la ofrecen algunos presupuestos de gastos fiscales de los países de la OCDE, como Alemania y Estados Unidos. Presupuestos que deberían constituir una meta, en cuya consecución debería ponerse la debida diligencia por nuestras autoridades financieras, abandonando la pereza repetitiva con la que hoy se presenta el presupuesto de gastos fiscales en nuestro país.

A esos defectos del Presupuesto español como documento de información y control del gasto, se añaden los de su discusión, juicio y descargo de la gestión del Ejecutivo. Faltan análisis de nuestro proceso presupuestario que examinen los problemas de su discusión parlamentaria y sus principales debilidades para procurar superarlas. Es evidente que éstas existen: las críticas a los Presupuestos son superficiales y tópicas, la aportación de las Cámaras al perfeccionamiento de la elección presupuestaria anual en su conjunto es nula, es —en fin— constante y tediosa la proliferación de las discusiones sobre los detalles del Presupuesto que a nada o muy poco llevan. Todos esos defectos de la discusión parlamentaria de los Presupuestos han convertido a ésta en una labor tediosa por la que la opinión pública muestra cada vez menos interés. Por otra parte, la cuenta general y el descargo del Ejecutivo se distancian tanto de la fecha del Presupuesto ejecutado que carecen de proximidad para recoger las lecciones de la experiencia con cuya ayuda corregir los defectos revelados por su administración y ejecución. Esos vacíos dejados por nuestra literatura financiera sobre la dimensión y control del Presupuesto en España no los hemos podido llenar en este número de PAPELES, pero deberían alimentar investigaciones realizadas desde dentro de las administraciones públicas que ayudasen a perfeccionar nuestro proceso presupuestario y a reforzar sus claras debilidades como instrumento de control.

Con todo, esos intentos de mejorar la controlabilidad del gasto por la mejora del proceso presupuestario no son más que una parte del problema tal y como lo ha definido la literatura moderna de la Hacienda Pública. Esa literatura, en efecto, con influencia en la vida presupuestaria de muchos países, apunta a los defectos del control nacidos de los fallos de las instituciones políticas democráticas al realizar las elecciones públicas de los

programas de gasto. A ese núcleo de problemas se refiere el trabajo del profesor **Valle** «El control del gasto público». Su nudo argumental tiene un término de referencia obligado: la expansión del gasto y su conexión con el déficit público en unas economías agobiadas por su ajuste a las nuevas condiciones que ha definido la crisis, y el tratamiento de sus graves problemas. La preocupación por establecer *límites al crecimiento del gasto público* que se deriva de ese planteamiento es una constante en la mayoría de los países de la OCDE, como un medio efectivo de reducir el déficit público y evitar el crecimiento continuo y desmedido de la dimensión del sector público en la economía nacional.

Sea por la vía constitucional o por cambios menos espectaculares, pero quizá más operativos, de menor nivel, la mayoría de los países han establecido limitaciones sobre el crecimiento de la cantidad de gasto público, del déficit y, aún con mayor frecuencia, de la presión fiscal que, según la experiencia disponible, han alcanzado cierto grado de éxito en la contención global del gasto público y parece que van abriendo una línea de ruptura con la tradicional mentalidad incrementalista del gasto, forzando a un análisis de la racionalidad y eficacia de las propuestas formuladas por los diferentes departamentos administrativos. Países como Suecia, Holanda, Dinamarca y la República Federal de Alemania han abordado con decisión el problema de la moderación del gasto y han logrado resultados positivos que son perceptibles en sus cuentas públicas.

En todo caso, la propuesta de normas limitadoras del crecimiento del gasto público ha originado debates importantes, dejando siempre el sedimento de la necesidad de alcanzar un acuerdo global entre los diferentes grupos políticos y sociales. La necesidad de frenar el crecimiento del gasto público no es un tema trivial que pueda resolver sin consecuencias el responsable de la hacienda pública desde la soledad de su despacho. Requiere el acuerdo consensuado de todos los que van a verse afectados y la firme decisión de avanzar por este camino.

Por otra parte, un segundo fruto de este debate nacional sobre la conveniencia de detener el crecimiento del gasto es la clara conciencia adquirida sobre la necesidad de mejorar y ampliar la información sobre la dimensión, estructura y evolución del gasto público como paso previo, indispensable, para formar una conciencia sobre la magnitud del problema.

En España, la preocupación por el crecimiento del gasto público no ha tenido una trascendencia pública destacada. Los gestores de la hacienda, los representantes políticos y los grupos sociales han estado más interesados en la vertiente impositiva del Presupuesto que en su faceta del gasto público, a pesar de que ha sido el crecimiento continuo del gasto el principal responsable del déficit público elevado y persistente que la economía española viene padeciendo desde 1976 y, con especial intensidad, desde 1979.

El artículo del profesor **Victorio Valle** ofrece un repaso de los sistemas de control del gasto público, ordenando sus diferentes modalidades y analizando la experiencia de los países de la OCDE, y concluye con algunas reflexiones operativas para el caso de España, poniendo de manifiesto la

necesidad de abordar, por diversas vías, la necesaria contención del gasto de las administraciones públicas.

El control del gasto constituye, sin duda, un problema fundamental y no resuelto de nuestra vida presupuestaria, pero no es el único. Como antes se ha indicado, la segunda pregunta fundamental que debe dirigirse al Presupuesto de un país es la de su contribución a la eficacia del gasto público, pregunta pertinente cuando éste alcanza el 42 por 100 del PIB y cuando esa participación ha aumentado en 17,14 puntos en los años vividos por nuestra democracia.

El problema de la eficacia del gasto público cuenta con dos dimensiones diferentes:

- ¿En qué medida el Presupuesto contribuye a mejorar la eficiencia con la que se asignan los recursos financieros demandados para producir bienes y servicios públicos?
- ¿En qué medida la estrategia presupuestaria española contribuye a conseguir un crecimiento económico estable?

Se trata de contestar a estas preguntas en dos colaboraciones, de las que son autores, respectivamente, **Eduardo Zapico Goñi** y el profesor **Fuentes Quintana**.

La evolución del proceso presupuestario ha estado orientada en el tiempo a incorporar nuevas metas al mismo, partiendo de la función clásica de control que monopolizó durante muchos años y de la atribución de distintos, pero delimitados, papeles a los intérpretes en el ciclo vital del Presupuesto. El aumento de las funciones públicas, al dilatar el área de actividades del Estado y de las haciendas subcentrales, ha planteado en nuestro tiempo el problema de la eficiencia y eficacia de esas nuevas elecciones presupuestarias, preocupaciones añadidas y no sustitutivas de la función de control. Las fórmulas presupuestarias que han tratado de ofrecer respuestas a estas nuevas inquietudes culminarían en el presupuesto planificado por programas, cuya lógica ha penetrado, con suerte desigual, en los distintos países occidentales.

La hacienda pública española ha sido sensible a ese nuevo planteamiento de la presupuestación, tratando de cumplir con lo preceptuado en el artículo 31 de la Constitución, que establece que la programación y el control del gasto público responderán a los criterios de eficiencia y economía, y con lo afirmado en la Ley General Presupuestaria de 1977, que señala todos los elementos integrantes del presupuesto por programas. El hecho de que estos preceptos cuenten ya con diez años de vida justifica las preguntas: ¿En qué medida la reforma presupuestaria prevista en esas disposiciones se ha realizado? ¿En qué grado está ayudando al gestor público a conseguir la eficiencia y la eficacia de las decisiones de gasto? De esas dos preguntas partió la tesis doctoral elaborada por **Eduardo Zapico Goñi**, que obtuvo la máxima calificación en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense. Esa tesis se basó en una detenida evaluación del contenido de nuestra documentación presupuestaria y en numerosos intercambios de información que su autor —funcionario

del Cuerpo de Intervención del Estado— mantuvo con los distintos intérpretes de la presupuestación española. Las principales conclusiones de esa investigación son las que el autor ofrece en el trabajo «La modernización del gasto público», que se incluye en este número de PAPELES.

Las conclusiones a las que se llega, tras la lectura del trabajo de **Eduardo Zapico**, son desalentadoras, porque, pese al deseo formulado por el legislador para implantar en España un presupuesto por programas, y a la proclamación por la máxima autoridad financiera del país, en 1984, de que ese objetivo se había conseguido, la realidad es que «la estructura del Presupuesto sigue siendo hoy en España orgánica. La elección de los programas responde, en el fondo, a un criterio de agregación de gastos por servicios más que por objetivos»; por otra parte, «la negociación de los Presupuestos no tiene en cuenta la clasificación por programas», y es claro «que no se presentan alternativas de acción. La asignación de fondos presupuestarios no se realiza a través del análisis de programas alternativos, sino con incrementos a la base de los distintos gastos». Es cierto que «en las inversiones públicas se aplican análisis de coste-beneficio y coste-eficacia..., pero su impacto en el proceso presupuestario es muy débil». Resulta claro que «la reforma no ha afectado a los procesos de decisión de los centros gestores y... ni el gobierno ni el Parlamento debaten la asignación de fondos en el marco del nuevo presupuesto por programas». Tras realizar el repaso del proceso presupuestario y comprobar que en él no se cumplen los mandatos fundamentales del *presupuesto por programas*, **Eduardo Zapico** concluye que la reforma realizada en España ha sido aparente y no real: «En lugar de ser el presupuesto por programas una consecuencia y un motivo de racionalidad, éste se ha generado como un deseo de aparentar racionalidad... La reforma ha tenido un contenido simbólico, en detrimento de su contenido real».

Lo que sí se ha conseguido es introducir un formato y unos valores en el proceso presupuestario, con vocación de *presupuesto por tareas*; esto es, un Presupuesto que no se orienta a programar y elegir entre programas alternativos de gasto, sino a realizar con la mayor eficiencia unos gastos presupuestarios dados. Si se culminan los esfuerzos que se están realizando en la actualidad para introducir la contabilidad analítica, desarrollar los sistemas de auditorías, los indicadores de actividad y otras mejoras semejantes, podría disponerse a medio plazo en muchos servicios de un presupuesto por tareas. Para acercarse a un presupuesto por programas hacen falta reformas más profundas. La última parte del trabajo de **Eduardo Zapico** expone cuáles podrían ser esas reformas; pero, entre tanto esas reformas llegan, la mejora en la racionalidad del gasto (la asignación eficaz de los recursos entre sus usos alternativos) no viene avalada por el Presupuesto con el que hoy contamos.

Otra contemplación del gasto público es la que lo sitúa en el cuadro de la economía nacional y trata de valorar sus efectos sobre el crecimiento estable de esa economía. La pregunta clave es: el crecimiento del gasto público programado ¿amenaza o no a las condiciones de la estabilidad española y, con ellas, al crecimiento sostenido de su producción y de su renta nacionales? Esa contemplación del gasto público en relación con los

gastos, los ingresos y el déficit públicos es la que se contiene en el trabajo del profesor **Fuentes Quintana**.

El análisis de los problemas que el aumento del gasto público plantea a un desarrollo económico estable se realiza por el profesor **Fuentes Quintana** a partir de la definición de la estrategia presupuestaria aplicada y de sus efectos sobre la coyuntura del país. Tres son las estrategias presupuestarias que la hacienda pública española ha seguido desde 1959: la del desarrollo económico (1959-1975), la de la crisis (1975-1985) y la de la recuperación económica (1985-1988). Es esta última etapa la que nos sitúa en el momento actual, y la que se estudia con más detenimiento y detalle en el trabajo que hoy publicamos. Esa política presupuestaria de la recuperación se define por los aumentos extraordinarios de los ingresos públicos y la presión fiscal, por el intento de contener los gastos de transferencias, por el propósito de aumentar los gastos finales (consumo e inversión) y por la reducción del déficit público, que se trata de conseguir gracias a la ayuda de las elevaciones de la presión fiscal. Valorar esa política presupuestaria en el contexto de la actual coyuntura constituye un ejercicio de indiscutible trascendencia, porque es ese juicio el que debe decidir si la estrategia programada para 1989 es compatible o no con el mantenimiento de un crecimiento sostenido sin que se acelere la inflación y sin deterioro de la balanza de pagos.

El carácter expansivo del Presupuesto de 1989 constituye su nota dominante, que se deriva de múltiples causas: del crecimiento importante del nivel de gasto público programado (tanto del gasto de transferencias como del de consumo e inversión públicos), de los efectos que producirá el mayor nivel de presión fiscal y de las consecuencias de la *forma* adoptada por esa mayor presión fiscal (con aumentos importantes de los impuestos sobre la renta y beneficios), que elevarán el gasto de consumo y reducirán el ahorro familiar como ya está ocurriendo en los momentos actuales. La beligerancia expansiva de la estrategia presupuestaria elegida sobre la demanda interna parece indiscutible, y ha sido denunciada por todos los análisis realizados sobre el Presupuesto español.

Esa política presupuestaria expansiva actúa en el contexto de una coyuntura en la que el crecimiento de la demanda interna se ha constituido en una amenaza a los equilibrios de la economía según manifiestan: la marcha de los precios interiores, los resultados de la balanza de pagos por cuenta corriente, las expectativas inflacionistas arraigadas en la población y la caída del ahorro familiar, así como la capacidad de financiación del sector privado. Ese dinamismo de la demanda interna y sus consecuencias sobre los equilibrios de la economía reclaman hoy, ya, con urgencia, una contención de su fuerza expansiva. Pues bien, la estrategia presupuestaria programada para 1989 actuará sobre esa comprometida circunstancia económica, arriesgando así la consecución de la necesaria estabilidad que constituye la garantía imprescindible del crecimiento duradero que España tanto necesita. En esas condiciones, la política presupuestaria aplicada reclama la definición de una política monetaria rigurosa, capaz de dominar los desequilibrios en los que la España de 1989 se juega su futuro creci-

miento. Los costes de esa política monetaria estabilizadora constituyen la cruz de la cara de los efectos expansivos del Presupuesto.

La serie de igualdades que cierra el trabajo del profesor **Fuentes Quintana** muestra la existencia de *la otra* estrategia presupuestaria que el país habría necesitado para lograr lo que el Servicio de Estudios del Banco de España califica, con razón, como el objetivo que debería dominar nuestra política económica: «Mantener una senda de crecimiento y creación de empleo sostenidos sin que se acelere la inflación y sin un deterioro de la balanza de pagos». Un objetivo que la estrategia presupuestaria que se ha elegido arriesga convertir en inalcanzable.

ALGUNOS MENSAJES

Tras repasar el contenido de este número de PAPELES, desearíamos destacar, como cierre de esta Introducción Editorial, algunos juicios valorativos, que se contienen en las distintas colaboraciones, sobre el comportamiento del gasto público en la democracia española. Unos juicios valorativos que quisiéramos hacer llegar a nuestros lectores como mensajes contenidos en este número de PAPELES, confiando en que contribuyan a crear una conciencia colectiva sobre el gasto público y a enriquecer la reflexión y el debate sobre un problema en cuya solución tanto se juega la sociedad española. Estos mensajes son:

1. No es posible entender los problemas que el sector público plantea en nuestra economía sin conocer los rasgos a que responde el comportamiento del gasto de las administraciones públicas en la democracia española. Dos son sus características dominantes: la primera es su *tardía* incorporación al fenómeno del crecimiento del gasto que se había registrado en las economías industriales en el período 1960-1980 y al que nuestra hacienda pública llega en el tardío y comprometido año 1975 (en plena crisis económica y en la etapa de la transición a la democracia); la segunda característica es su *intensidad*: en *ningún* país de la OCDE el gasto crece a la tasa que España registra de 1975 a 1987. Ese retraso y esa intensidad del crecimiento del gasto público español agudizan sus problemas: en primer lugar, porque el aumento del gasto actúa sobre una coyuntura económica y política poco favorable y, en segundo lugar, porque la intensidad de su crecimiento dificulta su asimilación por una economía en crisis cuyas tensiones agudiza la elevada dosis de gasto público anual.

2. El aumento del gasto público en la democracia española, cuando se le sitúa en la perspectiva histórica descrita por la evolución de nuestra hacienda pública contemporánea, se comprueba que define una etapa peculiar, muy distinta de la etapa de la hacienda del desarrollo (1959-1975) que la precedió. A partir de 1975, el ritmo y la orientación del gasto público se aceleran súbitamente, registrándose un «efecto desplazamiento» en su tendencia histórica y una variación en su estructura o en la composición de sus partidas integrantes. Ese salto histórico del gasto público, registrado en la democracia, no fue un objetivo buscado y programado. El gasto público creció descontroladamente como respuesta a causas muy heterogéneas, pero que actuaron en la misma dirección: el traslado de la

crisis de las empresas públicas y privadas sobre el Presupuesto, la financiación de un elevado volumen de desempleo por el gasto público; motivos económicos y críticos a los que se añadiría el cambio de régimen político, que facilitó la explosión de unas necesidades sociales no satisfechas durante muchos años por el régimen autoritario anterior y la duplicidad de funciones en el contexto de una Administración que, más que descentralizarse, tendió a reproducirse en muchos casos. Las presiones sociales y políticas desencadenadas por estas fuerzas hicieron incontenible el salto en el gasto público. Ese desplazamiento del gasto conmociona la hacienda pública y la economía española, y define una etapa peculiar de nuestra vida financiera.

3. Las características del ascenso del gasto público en España y su estructura actual se resumen en el desplegable que acompaña a esta Introducción Editorial. Si el lector lo abre, comprobará la presencia de dos hechos dominantes: *a)* Los gastos de transferencia (pensiones, subsidios de desempleo, transferencias corrientes y de capital a las empresas, intereses de la deuda pública) han protagonizado el gran desplazamiento del gasto público, mientras los gastos de consumo e inversión públicos caminaban por detrás. La atención desigual del gasto público ha producido (conjuntamente con el vigoroso crecimiento del sector privado en los últimos años, 1985-1988) una penuria evidente de los bienes y servicios públicos, que intentan ganar hoy más espacio en el Presupuesto y presionarán en el futuro insistentemente sus niveles al alza. De forma que, si el gasto público creció en los años setenta y en los ochenta por la multiplicación de las transferencias, amenaza con crecer en los finales de los ochenta y en los noventa por la presión de los gastos finales (consumo e inversión públicos). *b)* Los aumentos del gasto público no se han podido atender por las importantes elevaciones de la presión fiscal, de forma que el déficit público ha abierto las puertas de nuestra hacienda a un gasto mayor. La persistencia de un déficit público elevado ha hecho saltar las cifras de la deuda pública española y el pago de sus intereses, planteando graves problemas al equilibrio financiero del sector público, que éste ha trasladado sobre los propios equilibrios de la economía.

4. El bajo nivel de gasto público de que partía la democracia española, respecto del alcanzado por los países de la CEE, ha constituido un término de referencia constante para amparar su impulso alcista. Uno de los hechos más sorprendentes del comportamiento de la hacienda pública a partir de 1975 es su rápido acercamiento a un patrón europeo de ingresos y gastos públicos. Para precisar ese acercamiento del gasto público español, puede ser útil el referirlo a una *norma comunitaria de gasto público*, un criterio que toma en consideración no sólo los valores del gasto público por habitante, sino además la capacidad económica de cada país, sus circunstancias espaciales y sus magnitudes demográficas más relevantes.

Esa *norma comunitaria de gasto público* permite describir el desplazamiento del gasto en la España democrática. Tres son los extremos en que se concreta esa descripción: *a)* Los gastos públicos españoles se han aproximado con gran rapidez a la *norma comunitaria*: así, en 1976 el grado de cobertura del gasto (respecto de la *norma comunitaria*) era del 63 por 100;

en 1985 ha pasado al 86 por 100. *b)* En 1985, la hacienda pública española presentaba un comportamiento de gastos muy similar a la *norma comunitaria*; pues, aunque sus niveles se situaban un 14 por 100 por debajo de los que corresponderían a dicha *norma* en 1985, esa diferencia no es apreciable, y se habrá reducido en 1988 (dado el comportamiento diferencial del gasto público comunitario y el español en los últimos tres años: gasto público en la CEE consolidado y gasto público español en alza). *c)* El comportamiento del gasto público español respecto de sus distintas funciones manifiesta importantes diferencias con la *norma comunitaria*. Cuatro funciones se quedan claramente por debajo de la media europea en cuanto a sus niveles de cobertura: defensa (67,8 por 100), vivienda y urbanismo (71,4 por 100), enseñanza y cultura (80 por 100), y sanidad (91 por 100). Por el contrario, están excedidas las funciones de «servicios generales» (que recogen los gastos destinados a la base burocrática del gobierno: 130,1 por 100) y «servicios económicos» (que expresan el grado de intervención pública en la economía: 119,1 por 100), mientras que las funciones de protección social, encomendadas a la seguridad social, se sitúan prácticamente en el nivel que marca la *norma comunitaria* (99,7 por 100). Visto desde esta perspectiva, el gasto público español soporta un costoso entramado burocrático, dirigiéndose excesivamente a la intervención de la economía de mercado a costa de dotar de menores recursos financieros al desempeño de las funciones públicas tradicionales. De aquí se deduce que conservar la estructura del gasto público constituiría una política que no nos acercaría a una *norma comunitaria* de comportamiento, sino que nos mantendría con las acusadas diferencias que hoy se registran.

5. La hacienda pública democrática (1975-1987) no ha podido mantener el equilibrio presupuestario que presidió la hacienda pública del desarrollo (1959-1975). La renta neta disponible de las administraciones públicas (ingresos corrientes menos gastos de transferencia) no ha podido cubrir, a partir de 1980, ni siquiera los gastos de consumo público, a pesar de la importante elevación de los ingresos corrientes facilitada por la reforma fiscal. La era del ahorro negativo y el déficit público se asienta en el período 1979-1982, y se continúa hasta 1985. Esa es precisamente la fase en la que se produce el desplazamiento más importante del gasto público. El déficit público ha alentado en España el crecimiento del gasto. Las demandas sociales de gasto provocadas por la crisis, y facilitadas por el cambio político, pudieron ser satisfechas debido a la apariencia de que el gasto público constituía un bien libre de costes al financiarse merced al déficit. Un 25 por 100 del crecimiento del gasto público puede atribuirse a esa ilusión financiera creada por el déficit público. Dominar el crecimiento del gasto público presupone en España, según esta hipótesis, reducir el déficit, y algo de esto ha sucedido en los años 1985-1988, en los que el gasto público parece moderar su expansión expresada en términos de PIB y el déficit público tiende a reducirse. Sin embargo, el peligro de esta estrategia reside en la *forma* en la que el déficit se ha reducido, es decir, a través de incrementos en la imposición, más que mediante una moderación apreciable en el crecimiento del gasto público, lo que ha afectado al ahorro familiar y al crecimiento estable de la economía.

6. El desplazamiento súbito del gasto público ha originado un enjuiciamiento de los contribuyentes españoles que las encuestas de opinión polarizan en seis apreciaciones fundamentales: *a)* Para un 68 por 100 de los contribuyentes el gasto público es elevado. *b)* El sector público gasta mal, lo que significa dos cosas: la primera, que gestiona mal los fondos que se le entregan (aunque existan diferencias en esa administración según los contribuyentes: lo hacen menos mal los municipios y comunidades autónomas y peor el Estado) y la segunda, que no se gasta en lo que se debe (el orden del gasto público real no coincide con las preferencias de los ciudadanos). *c)* El déficit público no constituye el medio adecuado para financiar los aumentos del gasto. *d)* El español quiere más y mejores servicios públicos, pero dos de cada tres españoles apoyan una reducción simultánea del gasto público y los impuestos. Esas opiniones, aparentemente contradictorias, son coherentes: el ciudadano español quiere más servicios públicos, pero obtenidos con mayor eficacia, de forma que su coste total permanezca constante o aumente con intensidad decreciente. *e)* Los caminos preferidos por el contribuyente para conseguir una mejor provisión de servicios públicos son tres: reducir el fraude fiscal para obtener más fondos (lo que se está haciendo), mejorar la eficacia de la administración del gasto público (lo que no se ha intentado) y orientar el gasto público por las preferencias de los individuos que integran la sociedad (en lo que se advierten graves deficiencias). *f)* El mayor incremento en la demanda ciudadana entre 1974 y 1988 se registra en los gastos en infraestructura y en seguridad ciudadana, en los que se valoran carencias decisivas.

7. La desviación entre las preferencias ciudadanas sobre el gasto público y la oferta de bienes y servicios públicos ha producido dos consecuencias: el disgusto y la contestación constantes por la calidad de la oferta pública y el movimiento hacia una particular privatización, costosa para el contribuyente y no intencionada por parte de la Administración. Los españoles están votando contra algunos servicios públicos, como la sanidad y la educación, en los que las familias, incluso con rentas relativamente bajas, pagan doblemente: al renunciar a la provisión pública y optar a su costa por servicios privados más satisfactorios.

8. El desplazamiento del gasto público en nuestra sociedad no es sólo historia, como ocurre en las sociedades europeas avanzadas. En estas sociedades, la etapa de la gran expansión del gasto público ha finalizado en los años ochenta, lo que las permite moderar la presión fiscal y beneficiarse así de los estímulos en favor de un mayor desarrollo y creación de empleos interpretado por la iniciativa privada. Ese movimiento no ha llegado a nuestro país ni va a llegar, ya que se prevé en el horizonte histórico futuro un aumento continuado de la presión fiscal que va a dedicarse a continuar aumentando el gasto público. Esta perspectiva define una situación diferencial española que puede incurrir en costes elevados, ya que la estrategia presupuestaria por la que se ha apostado arriesga perder el crecimiento estable de la economía. Mientras los países de la OCDE consolidan el presupuesto de gastos y tratan de reducir la presión fiscal, la hacienda pública española aumenta la presión fiscal para aumentar el gasto público. Se fía así al aumento de la presión fiscal y del gasto público la expansión

de la economía. Esa actuación está cargada de problemas por dos motivos: por una parte, porque el aumento de la presión fiscal (logrado fundamentalmente por la imposición directa sobre la renta y los beneficios) ocasiona un aumento del gasto de consumo y una caída del ahorro familiar que elevará la demanda interna, y disminuirá la capacidad de financiación del sector privado de la economía; por otra parte, el aumento del gasto público presionará al alza a la demanda interna. La carga expansiva de esas dos acciones, en una situación de demanda interna excesiva, aumentará los peligros de la inestabilidad económica. Si esa inestabilidad se intensificara respecto de sus preocupantes índices actuales, paralizaría el proceso de desarrollo.

9. El gasto público tiene tras de sí en España fuerzas expansivas importantes que no cabe ignorar. En primer lugar, el deseo por parte de los ciudadanos de remediar carencias básicas en las infraestructuras (red de transportes, comunicaciones, abastecimiento de aguas, urbanismo), que se han quedado atrás respecto al crecimiento de la producción privada y frenan su desarrollo (un problema que es hoy universal, como consecuencia de la debilidad de la inversión pública durante la larga etapa de la crisis económica), y de mejorar la seguridad ciudadana (policía, justicia). A esas clamorosas demandas ciudadanas se unen las diferencias con la *norma comunitaria de gasto público*, que apunta hacia cuatro funciones públicas dotadas en España por debajo de esa norma: la defensa (gastos con enorme impopularidad según las encuestas de opinión, pero cuyos niveles de cobertura respecto de la CEE —como se indicó ya en el punto 4— son hoy bajos), la vivienda y el urbanismo, la enseñanza y la cultura, y la sanidad (gasto con un nivel de cobertura ya muy próximo a la *norma comunitaria*). La apreciación política de esas direcciones del gasto destaca la fuerza de cuatro vectores que tiran del presupuesto de gastos hoy y en el futuro: el vector demográfico, que acusa el envejecimiento de la población y su coste elevado en términos actuales de gastos en pensiones —fuerza de enorme dimensión a partir del año 2015— y en sanidad (los datos disponibles permiten afirmar que las personas de más de 80 años de edad gastan, en esa década, en atenciones médicas más que todo lo gastado a lo largo de su ciclo vital anterior); las necesidades educativas constituyen la segunda fuerza que empujará al gasto; el tercer vector de cambio es la herencia del desempleo que la crisis económica, la demografía explosiva de los sesenta y el comportamiento laboral de la población femenina nos han dejado, y que deberá atenderse por la política de gasto; el cuarto vector vuelve a destacar —coincidiendo con las opiniones de los contribuyentes y la *norma comunitaria del gasto público*— la fuerza de las infraestructuras como necesidad que buscará en los Presupuestos el remedio de sus deficiencias.

En cinco afirmaciones insisten las colaboraciones de PAPELES para enfrentarse a ese agobiante problema de mejorar los servicios públicos en las direcciones expuestas, sin que ello signifique perder el control del gasto público o agudizar el déficit público: 1.^o) Deslindar claramente los servicios públicos en que se demandan mayores provisiones de aquéllos que presentan un gasto público excedido. La política presupuestaria que trate de servir a

una orientación del gasto público de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos, la *norma comunitaria* y los vectores en que se aprecia su fuerza política tiene que ser *selectiva* y en manera alguna proporcional. 2.ª) La política selectiva del gasto público debe serlo también negativamente: tan importante es orientar el gasto hacia determinados servicios como renunciar al gasto público en otros. La opinión de los ciudadanos y la *norma comunitaria del gasto público* muestran funciones excedidas en sus dotaciones y no afectadas por los vectores de crecimiento: la costosa estructura burocrática del Estado, su duplicación con la de las comunidades autónomas, el intervencionismo económico excesivo y su coste presupuestario. 3.ª) Economizar en los gastos públicos constituye la principal exigencia, el requisito previo, para legitimar el aumento del gasto público. La *ineficacia* es al gasto público lo que el *fraude* es a la imposición. Nuestra hacienda ha dedicado medios y tiempo abundantes para combatir el fraude (como debía), pero no ha dedicado medios y tiempo para mejorar la administración del gasto (como debía también). 4.ª) La mejora de los servicios públicos no se consigue gastando más, sino administrando mejor, lo que obliga a reformar las estructuras del gasto público y su gestión. 5.ª) Más gasto público no debe ser siempre igual a más producción pública. La provisión pública de un servicio puede conseguirse mejor, en muchas ocasiones, realizándola a través de la producción privada. La realización de la mejor prestación pública, y la más económica, debería situarse más allá de las ideologías, porque es un problema de eficiencia. La hacienda pública española ha monopolizado la producción de servicios públicos con daño para la economía del Presupuesto y la eficiencia del servicio público.

10. Los resultados de las investigaciones disponibles demuestran que, en España, el gasto público contribuye positivamente a una redistribución más equitativa de la renta, mientras que la imposición no lo hace. De ello se sigue que si la imposición se simplificara y adecuara sus tarifas para combatir con una base más firme el fraude fiscal y mejorar su eficiencia (evitando la erosión que hoy ocasiona a los incentivos al ahorro, al trabajo y a la inversión), podría conseguirse un sistema tributario que mantendría la recaudación, pero que ganaría puntos decisivos en simplificación y eficacia. La política del gasto público realizaría la función redistributiva, para la que está mejor dotada que la política tributaria (según demuestran concluyentemente no sólo los datos de la realidad española, sino la experiencia de todos los países). Esta línea de reforma, hacia la que apuntan los países de la OCDE, se ha descartado en España.

11. El repaso de las *funciones del gasto público* que se realiza en la parte central de este número de PAPELES transmite algunos mensajes que no debería olvidar un debate sobre sus problemas:

- Los cuantiosos déficit previsible en el sistema de pensiones públicas, por el envejecimiento de la población hasta el año 2015, y su enorme crecimiento desde esa fecha, denuncian la dificultad de mantener las transferencias elevadas entre jóvenes y maduros hacia la población envejecida. Indican también la urgencia de las medidas de reforma, dado el tiempo que esas medidas consumirán para conseguir sus efectos. Entre

estas reformas destacan: financiar las pensiones contributivas por cuotas de la seguridad social, igualar las bases de cotización a los ingresos reales, establecer un nivel mínimo de pensiones públicas financiadas por el Presupuesto cuya percepción exija la prueba del estado de necesidad, facilitar los sistemas de capitalización voluntaria, para complementar al obligatorio del reparto, y frenar la política —costosa, equivocada y contraria a la tendencia internacional dominante— de reducción de la edad de jubilación.

- La atención hacia el control del gasto sanitario en los próximos años debe ser acentuada, pues los impulsos hacia su crecimiento están descontados por causas objetivas (universalización del servicio, aumento de las prestaciones medias, envejecimiento de la población). Las reformas del servicio podrían lograr más eficiencia y economicidad si la producción privada ayuda a que los costes de la provisión pública por el Presupuesto alcancen la mayor eficiencia. Por otra parte, es básico mejorar los sistemas de presupuestación y control, con responsabilización e intervención de los usuarios. La deseable universalización de la asistencia sanitaria es, en su diseño actual, fuente potencial de serios problemas, dado el fuerte incremento del gasto público que supone, su enorme complejidad burocrática y la situación de partida de masificación de hospitales y ambulatorios.

- La referencia a la *norma comunitaria de gasto* indica el importante crecimiento registrado en nuestros gastos educativos. Sin embargo, ese aumento del gasto público no ha mejorado la calidad del servicio, sino que la ha empeorado. Los datos que se ofrecen en este número sobre rendimiento y fracaso escolar en la Universidad española prueban la necesidad de reformar la gestión del gasto educativo antes de elevarlo. El uso estratégico de las tasas por matrícula, combinado con una política de becas, podría constituir una alternativa útil para mejorar el rendimiento de los centros y la selección del alumnado.

- El peso relativo del servicio de justicia en la «cesta» de bienes públicos, proporcionados con cargo al Presupuesto del Estado, ha sido sensiblemente decreciente en las últimas décadas. El gasto público en justicia ni siquiera ha crecido al ritmo de la evolución del PIB. En cualquier caso, la provisión de un mejor servicio de justicia requiere no sólo de una dotación presupuestaria mayor, sino, sobre todo, de una reorganización del mismo.

- Tres circunstancias concurren en los gastos de defensa en España: su bajo nivel de aceptación pública (figura en el último lugar en las preferencias manifestadas en las encuestas de opinión), su reducida cobertura respecto de la *norma comunitaria de gasto* (67,8 por 100 en 1985) y la escasa dedicación destinada al análisis de estos gastos por los economistas. Es evidente que esas características definen la existencia de un campo problemático, el cual merecería una dedicación continuada de análisis que desentrañara los sentidos múltiples de la defensa nacional (defensa civil, defensa económica y defensa militar). Mientras esos análisis no se realicen, resultará imposible superar la situación actual, en la que sólo cabe estimar los gastos de defensa y describir sus características, pero no *analizar* su racionalidad (es decir, su adecuación a la política de defensa).

Esas características generales destacan la existencia de dos conceptos del gasto en defensa: el que se corresponde con el presupuesto del Ministerio de Defensa y el del criterio OTAN. El gasto público se sitúa en el 2 por 100 del PIB en el primer caso (en 1987) y en el 2,9 por 100 del PIB en el segundo, porcentajes que igualan y superan, respectivamente, a los de Italia, lo que indica un límite que no deberíamos sobrepasar. El gasto público en defensa ha crecido en los últimos años con intensidad, como consecuencia del plan de modernización de las fuerzas armadas de 1982 y, aunque ha disminuido la participación en él de los gastos de personal, éstos siguen pesando más que en los países europeos.

12. La consideración de los gastos públicos españoles desde el criterio *económico* ofrece algunas características destacadas en orden a definir sus actuales problemas. Figuran entre éstas:

- La importancia económica y social de los gastos de personal —la burocracia pública— es clara en España. Cerca de 2.370.000 personas constituyen el grupo social directamente afectado por las retribuciones públicas, que suponen aproximadamente la cuarta parte del gasto público total. Tal situación numérica produce la consecuencia de que España sea el cuarto país de Europa (detrás de Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia) atendiendo a su nivel de burocratización. Índice de burocratización elevado que coincide con bajas retribuciones, pero en el que la cuantía de los colectivos produce la consecuencia de que un aumento de un 1 por 100 en las retribuciones de los funcionarios equivalga a 34.000 millones de pesetas más en el Presupuesto.
- El crecimiento excepcional que está afectando a las compras de bienes y servicios haría necesario disponer de más información y control sobre los mismos.
- La presencia vigorosa y persistente de déficit públicos hace que el Estado pague anualmente unos intereses de la deuda pública que representan 9 pesetas por cada 100 de gasto total. Esto es, 1,7 veces más que el gasto en defensa, casi vez y media más que el gasto en subsidio de desempleo, aproximadamente lo mismo que en educación y el 80 por 100 del gasto público en sanidad. Una característica importante de esta partida del gasto público es la de que, pese a la disminución del déficit público registrada desde 1985, los gastos por intereses de la deuda devengados muestran una extraordinaria rigidez a la baja. La caída del ahorro familiar no es ajena a esta consecuencia, que encuentra su justificación en la *forma* en la que el déficit se ha reducido (aumentando los impuestos sobre la renta y los beneficios). Debe destacarse también que el *método* de cómputo de los intereses de los títulos públicos a descuento constituye un criterio de contabilización que determina importantes diferencias al valorar el déficit público.
- El aumento de los gastos de inversión en los años de recuperación económica ha restablecido su viejo nivel, perdido en los años de crisis. Desde hace dos años se han producido avances meritorios en el proceso de la presupuestación de las inversiones públicas. Tres instancias básicas vienen colaborando en este proceso: las comisiones funcionales del gasto,

las comisiones de programas de coste y el Comité de Inversiones Públicas. Los concededores de ese proceso afirman que quizá fuera conveniente que los análisis de coste-beneficio y coste-eficacia tuvieran mayor influencia en las decisiones finales de gasto.

13. Los gastos públicos de las haciendas subcentrales han ganado un protagonismo evidente en la etapa democrática. Los comportamientos en que ese gasto suscita más preocupaciones de cara al futuro son:

- Si bien la hacienda autonómica no parece haber ocasionado un incremento apreciable de los niveles de gasto público, debido a la fuerte restricción presupuestaria a que está sujeto el gasto autonómico, sí que se advierte un proceso de endeudamiento creciente de las comunidades autónomas, que puede desatar un proceso de «monetización por traslación» de la deuda autonómica. Un medio para obviar ese peligro sería facilitar medios fiscales a la hacienda autonómica, estableciendo así el criterio de corresponsabilización fiscal.
- Las duplicidades de las funciones entre comunidades autónomas y Estado, causadas en su mayor parte por la conducta de la Administración central, que no ha reducido —en la medida en que avanzaba el proceso de transferencia— sus presupuestos y burocracia en funciones atendidas por la Administración autonómica, con lo que ha elevado el gasto público total.
- Las comunidades autónomas han seguido con excesivo mimetismo la organización burocrática del Estado. Por ello, han ido perdiendo paulatinamente la ventaja y economicidad con la que inicialmente gestionaron las competencias transferidas.
- El crecimiento del gasto público local en la democracia ha sido, en los últimos años, más intenso que el de las administraciones públicas en su conjunto, respondiendo su realización más a demandas sociales inaplazables que a una programación rigurosa.
- La inexistencia de un sistema de financiación suficiente impulsa a las haciendas locales —particularmente a las de las grandes capitales— a una «huida hacia adelante» por la vía del endeudamiento que, a plazo medio, puede provocar serias dificultades financieras. De cara al futuro inmediato, cabe esperar una tendencia creciente en el gasto local. Su raíz está en la cobertura de las principales carencias de infraestructura y, en los casos de Madrid, Barcelona y Sevilla, en los acontecimientos previstos para 1992.
- Los hechos vienen reclamando unas mayores dosis de racionalidad en los gastos de inversión de las diputaciones provinciales. La coordinación ejercida por las comunidades autónomas correspondientes debería servir para lograrla.

14. Las fuerzas que empujan al alza del gasto público precisan instituciones que aseguren su controlabilidad, y la única institución de control del gasto con la que cuenta una sociedad democrática es el Presupuesto. La hacienda pública española debería poner todo el empeño imaginable —el mismo que dirige a la lucha contra el fraude— en mejorar el proceso presupuestario, lleno hoy de defectos que afectan a sus posibilidades de

control. Esta reforma debería iniciarse con un estudio serio del margen de gastos comprometidos o «incontrolables», al que debería seguir la definición de un programa plurianual comprometiendo su control y reducción en el tiempo. Sólo una política presupuestaria perseverante y con una programación plurianual puede recuperar el control del gasto público.

Esa reforma presupuestaria tendría que continuar con la mejora del Presupuesto como elemento de previsión. La acentuada y, lo que es peor, persistente divergencia entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real del gasto público, por el abuso de los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito, marca de hecho la crisis actual del Presupuesto como elemento de elección y control de los gastos públicos.

El presupuesto de gastos fiscales no constituye en España lo que su titulación promete, y debe evolucionar hacia las formas que reviste en otros países como Estados Unidos y Alemania Occidental.

A la controlabilidad del gasto público deben contribuir no sólo la reforma del proceso y documento presupuestario, sino también un funcionamiento diferente de las instituciones políticas que intervienen en la elección presupuestaria. Es evidente que el control del gasto público requiere un amplio acuerdo social. Es éste un objetivo que trasciende de la simple voluntad del ministro de Economía y Hacienda e incluso del gobierno en su conjunto. Es preciso un consenso político-social, del que son ingredientes previos fundamentales la información y el debate sobre el nivel y la composición del gasto.

Por otra parte, la *limitación del gasto* (por vía constitucional o no), discutida apasionadamente en otros países, merecería la pena que fuese debatida en el nuestro, porque, al menos, la propuesta de esa limitación ha contribuido a conocer mejor el gasto (ofreciendo más información) y a definir y divulgar los problemas con los que se enfrenta su control.

15. La mejora de la eficacia del gasto público precisa la asignación óptima de los recursos disponibles y la contribución a un desarrollo continuado y estable de la economía nacional.

La mejor asignación de recursos debería contar con un presupuesto por programas que hoy no tenemos. La situación del Presupuesto español es, en este extremo, penosa, transmitiendo la impresión de que lo que se desea es aparentar que tenemos un presupuesto por programas, cuando en realidad el proceso de elección presupuestaria no se cumple en ninguno de sus requisitos. Continuando con las reformas emprendidas en el Presupuesto, la hacienda pública española quizá pueda contar con un presupuesto de tareas o ejecución (esto es, aquél que permite ejecutar óptimamente un presupuesto *dado* o elegido), pero no con un presupuesto por programas (cuyo propósito básico es facilitar una elección racional entre distintos programas alternativos). Disponer de un presupuesto por programas necesita reformas y avances más profundos que los realizados hasta hoy por nuestro Presupuesto.

La contribución del gasto público a un desarrollo económico continuado y estable se arriesga con la estrategia presupuestaria aplicada en la fase

actual de recuperación económica. Esa política está basada en un aumento de la presión fiscal y del gasto público que, al actuar sobre una demanda interna expansiva, desestabilizará la economía y exigirá, para que esto no ocurra, un tratamiento peligrosamente equilibrador de la política monetaria. La relación que muestran los términos de la igualdad:

Demanda interna expansiva + crecimiento de gasto público + aumento de la presión fiscal = política monetaria rigurosa + efectos negativos sobre el ahorro y la capacidad de financiación del sector privado de la economía + apreciación del tipo de cambio de la peseta y pérdida de competitividad de las exportaciones,

es la que puede envolver, en el futuro inmediato, a la economía española; igualdad cuyos dos miembros expresan, con brevedad pero con exactitud, los riesgos que desata el primero de los miembros de la igualdad y, dentro de él, la premisa de la política presupuestaria de 1989.