

TENDENCIAS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALES

El aumento del gasto público registrado durante las últimas décadas ha sido una de las tendencias generales más notables registradas en los países industriales. Por motivos que son objeto de acalorado debate entre los economistas y especialistas en ciencias políticas, la proporción del gasto público total como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha aumentado a un ritmo muy acelerado en todos los países industriales, y en los últimos años ha alcanzado niveles inconcebibles cien o incluso cincuenta años atrás. En este artículo de **Vito Tanzi** se presenta una introducción general a este tema. Existe en la actualidad una amplia literatura especializada en la cual se analiza este fenómeno, ya sea específicamente en los distintos países o en términos generales. Este trabajo no tiene por objeto pasar revista a dicha literatura, sino más bien darle al observador general una idea de algunas de las cuestiones analizadas en los tratados y una noción de las dimensiones estadísticas del fenómeno en cuestión (*).

ESTE artículo se divide en cinco secciones. En la sección I se presenta un breve esbozo histórico de la forma en que la medición más amplia del gasto público —el gasto público total— ha aumentado en este siglo como proporción de la dimensión de la economía, y se describen las modalidades básicas de este crecimiento. También se presenta una reseña del comportamiento del gasto público o, en algunos casos, del ingreso tributario total en algunos países durante alrededor de cien años y se indica el aumento registrado desde 1960 en todos los países industriales.

En la sección II se analiza brevemente la cuestión de lo que se quiere decir exactamente cuando se indica que el sector público ha crecido. Se menciona el he-

cho de que la medición adecuada de la actividad del sector público depende en gran medida del propósito para el cual se desee medir dicha actividad. En la sección III se mencionan, también muy brevemente, algunas de las distintas argumentaciones que se han aducido para explicar el aumento del gasto público. Por otro lado, en la sección IV, se presentan estadísticas desagregadas correspondientes a los últimos años, en las cuales se muestran las categorías de gasto que han sido más elásticas con respecto al crecimiento de la economía. Estos datos desagregados representan indirectamente una especie de comentario sobre las distintas teorías delineadas en la sección III. Por último, en las conclusiones (sección V) se presentan algunas previsiones con respecto al futuro.

I. AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO TOTAL REGISTRADO EN EL PRESENTE SIGLO

Aunque la mayoría de los observadores del panorama económico saben que el gasto público, como proporción de una medición determinada de la renta nacional, ha aumentado en la mayoría de los países industriales durante las últimas décadas, hay pocos que sean plenamente conscientes de la magnitud que ha tenido dicho crecimiento durante los últimos cien años. En esta sección se analizan solamente categorías muy amplias, como el gasto público total y, en algunas ocasiones, el ingreso tributario total. Este último se toma como un sustituto amplio del gasto público total en los períodos durante los cuales los déficit fiscales, en general, no fueron de gran magnitud, excepto en caso de guerras.

Comenzando con *Estados Unidos*, la proporción del gasto público total, como porcentaje del producto nacional bruto (PNB), sólo fue de 7,3 por 100 en 1902, 5,7 por 100 en 1913, 12,1 por 100 en 1922 y 10,6 por 100 en 1927. Entre 1927 y 1932 la proporción subió de 10,6 por 100 del PNB a 21,4 por 100, en parte debido a la caída del PNB. De esta manera, la gran depresión suscitó el primer aumento sostenido del gasto público en Estados Unidos. En los años treinta, el nivel del gasto público total fluctuó entre el 18 por 100 y el 22 por 100 del PNB. Aumentó sensiblemente durante la segunda guerra mundial, pero luego se volvió a situar en los niveles anteriores a ella a fines de los años cuarenta. La guerra de Corea provocó el segun-

CUADRO N.º 1

GASTO PÚBLICO TOTAL (1960-85)
 (En porcentaje del PIB)

	1960	1968	1975	1980	1985
Alemania (R. F.)	32,3	39,1	48,9	48,3	47,2
Canadá	28,9	32,3	40,1	40,5	47,0
Estados Unidos	27,0	30,7	34,6	33,7	36,7
Francia	34,6	40,3	43,5	46,4	52,4
Italia	30,1	34,7	43,2	46,1	58,4
Japón	18,3	18,3	27,3	32,6	32,7
Reino Unido	32,3	39,2	46,3	45,1	47,8 (1)
<i>Promedio de los países anteriores</i>	29,1	33,5	40,6	41,8	46,0
Australia	21,4	24,2	31,5	32,1	36,6 (1)
Austria	35,7	40,6	46,1	48,9	50,7
Bélgica	30,3	36,3	44,5	50,8	54,4
Dinamarca	24,8	36,3	48,2	56,2	59,5
España	18,8	21,3	24,7	32,9	41,1
Finlandia	26,6	32,8	36,1	36,5	41,5
Grecia	17,4	23,5	26,7	30,5	42,2
Irlanda	28,0	35,2	46,5	50,9	54,6
Islandia	28,2	33,8	38,5	31,4	35,6
Luxemburgo	30,5	37,3	48,6	54,8	52,2
Noruega	29,9	37,9	48,4	50,7	48,1
Países Bajos	33,7	43,9	52,8	57,5	60,2
Portugal	17,0	20,9	30,3	38,3	40,1
Suecia	31,0	42,8	48,9	61,6	64,5
Suiza	17,2	20,7	28,7	29,3	30,9
<i>Promedio de los países anteriores</i>	26,0	32,5	40,4	44,2	47,5
PROMEDIO GENERAL	27,0	32,8	40,2	43,4	47,0

(1) Se refiere a 1984.

Fuente: OCDE.

do aumento sostenido del gasto público. El gasto público total aumentó del 23 por 100 en 1950 a alrededor del 29 por 100 a fines de los años cincuenta (Higgs, 1987, págs. 22-23). En el cuadro n.º 1 se indica el incremento registrado a partir de 1960 en Estados Unidos y otros países.

En *Alemania*, la relación entre el gasto público total y el producto nacional neto fue sólo del 10,5 por 100 en 1881. En 1901 se situó en el 15,3 por 100 y en 1913 en el 18,5 por 100. Volvió a aumentar una vez más al 24,3 por

100 en 1925 y a alrededor del 38 por 100 en 1938. Es evidente que la evolución política de Alemania antes de la primera guerra mundial y en el período interbélico desempeñó una función primordial en ese crecimiento del gasto público. En términos generales, esta relación se redujo durante la primera década posterior a la segunda guerra mundial (véase Andic y Veverka, 1964), pero comenzó a aumentar aceleradamente después de 1960.

En *Francia*, el gasto público como porcentaje del PIB fluctuó en-

tre el 11 por 100 y el 15 por 100 durante el período 1872-1912, se situó entre el 20 por 100 y el 30 por 100 en el período interbélico y superó estos valores en el período posterior a la segunda guerra mundial (véase Delorme y André, 1983, pág. 11). Desde 1960 el gasto público ha seguido aumentando rápidamente.

En el *Reino Unido*, en general, la relación entre el gasto público total y el PNB fue inferior al 10 por 100 durante el período 1900-1913. Después de aumentar pronunciadamente durante la primera guerra mundial, se estabilizó por debajo del 20 por 100 hasta 1938, año en que se reanudó el gasto público destinado para armamento. Después de la segunda guerra mundial, este coeficiente se estabilizó en alrededor del 30 por 100 hasta 1960, y luego volvió a subir.

Japón inició el siglo con una relación entre el gasto público total y el PNB más elevada que los demás países industriales, que se situó en alrededor del 18 por 100 en el año 1900. En general, este coeficiente fue más alto que en los demás países industriales, salvo quizá en Alemania, durante la mayor parte del período transcurrido hasta 1950, y especialmente en el período interbélico. Indudablemente, este aumento reflejó las consecuencias de la guerra con China en 1894-95 y con Rusia en 1904-05. Sin embargo, desde 1950 en adelante el aumento del gasto público en Japón ha sido más lento que en los restantes principales países industriales, con excepción de Estados Unidos. En Japón, en general, el nivel del gasto público fue más elevado en el período 1920-1940 que después de 1950.

En *Italia*, la relación entre el gasto público total y la renta na-

cional fue relativamente baja —situándose en alrededor del 15 por 100— entre 1870 y el comienzo de la primera guerra mundial. Después de la guerra volvió a bajar al nivel anterior a ella, pero comenzó a subir una vez más con el advenimiento del fascismo. Después de la guerra, y hasta 1960, se estabilizó en alrededor del 30 por 100 de la renta nacional (véase Fratianni y Spinelli, 1981). Al igual que en otros países, dicha relación aumentó rápidamente después de 1960.

En otros países, el comportamiento del gasto público fue similar. Por ejemplo, en los *Países Bajos*, el gasto público como proporción de la renta nacional se situó en torno al 8 por 100 en el periodo 1900-10, en alrededor del 12 por 100 en el periodo 1925-30 y aumentó aproximadamente hasta el 20 por 100 durante los años treinta. Durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial se situó en alrededor del 30 por 100 como promedio hasta mediados de los años sesenta, y después aumentó rápidamente. En *Suecia*, el ingreso tributario total como proporción del PNB se situó por debajo del 10 por 100 en el periodo 1900-1917, osciló entre el 10 por 100 y el 12 por 100 durante el periodo 1918-37 y luego volvió a aumentar de forma gradual, pero continua, llegando al 27 por 100 en 1959. Después de 1959 el crecimiento fue muy rápido, y lo mismo sucedió en otros países.

Este breve análisis histórico nos permite obtener algunas conclusiones generales. La más importante es que el *crecimiento rápido del gasto público total es un fenómeno relativamente reciente*. Aparte del efecto de las guerras y de la depresión de los años treinta, *hay pocos indicios de un crecimiento sistemático y*

continuo hasta las últimas décadas. A decir verdad, *hay pocas indicaciones de que el crecimiento rápido de la economía requiera una creciente proporción de gasto público como porcentaje de la renta nacional*. En realidad, en periodos de crecimiento económico acelerado, como el registrado entre 1870 y 1913 o durante los años veinte, la relación entre el gasto público y la renta nacional no aumentó, salvo en los casos en que las guerras (como en Japón) o los grandes cambios de orden político (como en Alemania e Italia) suscitaron aumentos del gasto público provocados por la política, y con frecuencia relacionados con los conflictos bélicos.

Otra conclusión importante es *que los países pueden funcionar muy bien con una relación relativamente baja entre el gasto público y la renta nacional*. Una vez más, el periodo transcurrido entre 1870 y 1913 es el más apropiado para respaldar esta conclusión, ya que durante esos años el mundo cambió radicalmente. Durante ese periodo muchos países construyeron las principales infraestructuras (ferrocarriles, puentes, carreteras, escuelas, subterráneos y otros gastos semejantes). Como se indicó anteriormente, en la mayoría de los países la proporción del gasto total como porcentaje del ingreso nacional muy rara vez se situó por encima del 15 por 100 durante el periodo 1870-1913. Además, en muchos países ese coeficiente no estaba aumentando. Esto permite abrigar ciertas dudas acerca de la existencia de una relación inevitable y positiva entre el crecimiento de la economía y el aumento relativo del gasto público.

En tercer lugar, este análisis nos indica *la importancia que tu-*

vieron algunos acontecimientos, como las guerras y la depresión económica, para aumentar el nivel del gasto público antes de los años sesenta. Sin embargo, *desde 1960 en adelante la situación cambió radicalmente*, como se indica en el cuadro n.º 1. Durante este periodo, el gasto público realmente «se disparó». Mientras que en 1960 se había situado como promedio en un nivel inferior al 30 por 100 del PIB en el grupo de países industriales, para 1985 se acercaba al 50 por 100. En unos pocos países, el gasto público superó el 60 por 100 del PIB (Países Bajos, Suecia). Así y todo, en 1985 había grandes diferencias entre Suiza y Japón, por ejemplo, por un lado, y los Países Bajos y Suecia, por el otro. Estas diferencias hacen que uno se pregunte qué era lo que estaban «comprando» estos últimos países que registraban casi un 30 por 100 más del PIB por concepto de gasto público respecto a los primeros.

II. MEDICION DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO

En la sección anterior se ha analizado el crecimiento a largo plazo del gasto público total. Sin embargo, ésta es sólo una forma de medir la dimensión relativa de la actividad del sector público. En esta sección se reseña brevemente la cuestión de la medición adecuada de dicha actividad. Esta discusión es importante en sí misma, pero también es necesaria para evaluar algunas de las teorías que se han presentado para explicar el incremento de la actividad del sector público.

La medición que se utilizó en la sección anterior —el gasto público total— es importante para

determinar lo que se necesita para *financiar* las actividades del sector público. El gasto público total se financia mediante recursos ordinarios (impuestos, tasas, precios) y empréstitos. De esta manera, la relación gasto público/PIB mide el efecto que tienen los impuestos y la financiación del déficit fiscal en la economía; además, por supuesto, del efecto del propio gasto público. En igualdad de condiciones, cuanto más elevados sean los costos relacionados con la tributación y los déficit, más pesada será la carga que representa el gasto público total. Así, esta medición hace hincapié en el coste del sector público desde el punto de vista del contribuyente.

Sin embargo, el gasto público total no capta plenamente el efecto que tiene la actividad pública en la sociedad. Obviamente, los ciudadanos se ven afectados por todas las reglamentaciones y normas que impone la Administración pública. Muchas de estas reglamentaciones tienen efectos similares a los de los impuestos o subsidios. Por este motivo, dado un nivel de gasto público total, cuanto más generalizadas sean las reglamentaciones impuestas por la Administración mayor será su efecto en la economía.

En cierta medida, las reglamentaciones se pueden considerar como alternativas de los impuestos y subsidios. Por ejemplo, una reglamentación que impida que un contribuyente use un terreno para determinados fines equivale a un impuesto sobre el mismo. Al igual que un impuesto, la reglamentación se capitaliza en el precio de las tierras. Una reglamentación que conceda un permiso especial a algunos contribuyentes para realizar una determinada actividad, pero no a otros, se puede considerar como un subsidio

concedido a los contribuyentes favorecidos. En general, las estadísticas sobre el crecimiento de los gastos públicos no captan estos efectos de las actividades del sector público, de forma tal que aquéllas pueden subestimar o sobrestimar dicho crecimiento. En este mismo sentido, algunos países prefieren alentar ciertas actividades mediante gastos fiscales (Estados Unidos) y otros (Suecia, Canadá) prefieren usar subsidios directos. Obviamente, estos últimos registrarán una relación más elevada entre el gasto público y la renta nacional.

Una categoría especial de actividades gubernamentales que es difícil de clasificar o captar en las mediciones estadísticas son las garantías o avales del sector público. En algunos países (Italia, Estados Unidos) éste concede garantías o avales para ciertas actividades. En Estados Unidos, por ejemplo, una gran proporción de los empréstitos está avalada por el sector público (por ejemplo, las hipotecas para la compra de viviendas). Además, éste garantiza los depósitos de los ahorradores en muchas instituciones del sistema financiero. Estas garantías no se reflejan en las mediciones estadísticas del gasto público, pero representan obligaciones contingentes que a veces puede ser necesario cumplir y que, ciertamente, repercuten en la asignación de los recursos en el seno de la economía.

Hay varias mediciones estadísticas que tratan de evaluar la dimensión del sector público desde el punto de vista del uso directo de los recursos y no desde el punto de vista de su financiación. Una de estas mediciones es la proporción del empleo del sector público en el empleo total, otra es la proporción de la producción del sector público dentro de la

producción total, y una tercera es la demanda pública como proporción de la demanda agregada total.

La proporción del empleo del sector público en el empleo total indica el uso *directo* de la fuerza laboral por parte del sector público. En especial, se puede considerar como una medición de la contribución aportada por el sector público al empleo total o como una medición de la absorción de la oferta total de mano de obra por parte del sector público. De esta manera, dependiendo de la actitud de las personas individuales con respecto a la economía, el hecho de que esta medición registre valores crecientes puede considerarse como algo perjudicial o como algo beneficioso. Esta medición no representa una estadística particularmente útil para evaluar el aumento de la actividad del sector público, pero es relativamente sencilla en su cálculo y conocimiento.

Estados Unidos y Suecia representan dos buenos ejemplos del significado de esta medición. En Estados Unidos, la proporción de los empleados públicos en la fuerza laboral civil aumentó de alrededor del 4 por 100 registrado en la primera década de este siglo al 6 por 100 en 1924, al 7 por 100 en 1937 y al 10 por 100 en 1942. Permaneció relativamente estable hasta fines de los años cincuenta. Aumentó al 11 por 100 en 1956, al 12 por 100 en 1960 y llegó al 15,1 por 100 en 1970. Permaneció en ese nivel hasta 1980, pero ha estado bajando durante los últimos años. En Suecia, la proporción de la población total empleada por el sector público aumentó de alrededor del 4 por 100 registrado durante el periodo anterior a la primera guerra mundial hasta aproximadamente el 20 por 100 en los últimos años.

La proporción de la producción del sector público dentro de la producción total es otra medida que ocasionalmente se considera en las estimaciones de la actividad pública. Es particularmente pertinente si lo que se quiere determinar es la eficacia relativa de los sectores público y privado. Por este motivo, es útil emplear esa relación con respecto a la conveniencia de privatizar o no determinadas empresas. También es útil cuando se analizan economías de planificación central que desean conceder una mayor función a la economía de mercado. Sin embargo, ese criterio no representa una buena medición de la magnitud de la actividad pública. No hay nada que impida que los bienes se produzcan en el sector privado y se usen en el público. Esto es lo que sucede con frecuencia en el caso del gasto en defensa. Por ejemplo, en Estados Unidos todos los bienes relacionados con la defensa se producen en el ámbito privado, pero son adquiridos por el sector público.

La tercera medición, la demanda pública, mide el efecto directo del gasto público en la economía. Esta medición es especialmente importante en los modelos keynesianos, ya que evalúa la contribución aportada directamente por el sector público a la demanda agregada. En vista de que se vincula con el uso directo del trabajo y los bienes y servicios, también se puede considerar como un buen índice de la magnitud de las actividades del sector público. Sin embargo, esta medición deja de lado el efecto que produce el sector público a través de los pagos de transferencia, las reglamentaciones que impone y las garantías o avales que concede. Por ejemplo, no está muy claro el motivo por el cual

la prestación directa de servicios médicos deba considerarse de forma distinta que la subvención directa de los servicios médicos proporcionados por el sector privado.

Como se indica en la sección siguiente, algunas de las teorías elaboradas para explicar el crecimiento del gasto público se vinculan más con algunas de estas mediciones que con otras.

III. DISTINTAS TEORIAS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

En la primera sección de este trabajo se ha indicado que el crecimiento del gasto público registrado durante este siglo ha sido un fenómeno bastante generalizado en los países industrializados. En esta sección se esbozan algunos de los distintos argumentos que se han presentado para explicar dicho crecimiento. Una descripción completa de las teorías en cuestión requeriría mucho más espacio del que se les ha dedicado aquí. Por lo común, los patrocinadores de estas teorías consideran que sus propios argumentos son los únicos válidos para explicar el aumento del gasto público. Este enfoque basado en una causa o explicación única no es realista. Es mucho más probable que todas las teorías que se han presentado sean parcialmente válidas, y que la contribución relativa de cada una de ellas para explicar el crecimiento del gasto público varíe dependiendo del periodo histórico y del país de que se trate.

Supongamos, como punto de partida, que hemos de analizar una economía que funciona adecuadamente y en la cual hay com-

petencia pura (pero con algunos bienes públicos). Supongamos también que esta economía es una democracia perfecta y que cuenta además con una Administración pública que funciona impecablemente. Supongamos asimismo que los ciudadanos son tan altruistas que todas las organizaciones que crean persiguen objetivos económicos que concuerdan con el interés público. En este país de ensueño, la función económica del sector público se limitaría en gran medida al suministro de bienes públicos y quizás a lograr una cierta redistribución de la renta nacional. Sin embargo, cuando pasamos a analizar una economía y un sector público *reales* tenemos que reconocer que: *a)* la economía puede adolecer de imperfecciones y éstas se pueden politizar para conceder ventajas a ciertos grupos; *b)* los que adoptan las decisiones pueden estar protegiendo intereses específicos en lugar del bien general y pueden hacer hincapié en los beneficios que se han de obtener a corto plazo y no a largo plazo; *c)* los empleados públicos («burócratas») pueden estar persiguiendo sus propios fines, y *d)* los grupos privados (las asociaciones de maestros, jubilados, veteranos, agricultores, etc.) pueden perseguir sus propios intereses en lugar de preocuparse del bien público. Además, las perturbaciones económicas o políticas (depresiones, recesiones, inflación, guerra), los avances tecnológicos importantes y otros acontecimientos de carácter social (nuevas enfermedades, cambios demográficos, etcétera) pueden ejercer presiones sobre el sector público para que interfiera y desempeñe una función mayor. Esta función de mayor magnitud con frecuencia produce un aumento del gasto. Por este motivo, es poco

EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO (1970-1986) Y LA HIPOTESIS BECK

José M. DOMINGUEZ MARTINEZ

1. INTRODUCCION

Especialmente a partir de la segunda mitad de los años setenta, los estudios empíricos referentes al crecimiento del sector público vienen prestando atención no sólo a las magnitudes en términos nominales, sino también en términos reales, a tenor de las posibles divergencias resultantes en uno y otro caso. El eventual fenómeno de disminución del *ratio* de los gastos públicos respecto al PIB, en términos reales, se conoce, como es bien sabido, como hipótesis o efecto Beck, autor éste que, a través de diversas investigaciones, ha impulsado dicho tipo de análisis.

El objeto fundamental de este trabajo es realizar una aproximación al caso español, a fin de verificar si la expansión nominal del gasto de las administraciones públicas en relación con el PIB a lo largo del período 1970-1986 difiere de la registrada en términos reales, comprobando así la relevancia de la mencionada hipótesis, tanto para el gasto público en su conjunto como para sus principales categorías económicas.

2. EL PROBLEMA DE LA DEFLACION EN LOS ESTUDIOS ACERCA DEL TAMAÑO RELATIVO DEL SECTOR PUBLICO

El *ratio* gasto público/PIB (o PNB) constituye, sin duda alguna, el indicador más utilizado de cara a medir el peso relativo del sector público en la economía y a analizar su evolución a lo largo del tiempo. Al

tratarse de un *ratio*, podría parecer que la inflación no es relevante, dado que ésta afecta tanto al numerador como al denominador. Sin embargo, esta consideración sólo sería correcta en el hipotético caso de que el ritmo de crecimiento de los respectivos precios fuese idéntico. En la medida en que esto suceda, la obtención de un *ratio* en términos reales exige realizar el pertinente ajuste aplicando al gasto público y al PIB los deflatores apropiados, de modo que quede eliminado el efecto resultante del desfase en la variación de los precios correspondientes a ambas magnitudes. No obstante, es preciso advertir que dicho procedimiento no se ve exento de discusión, al tiempo que diversos autores han defendido la utilización de *ratios* no ajustados. En tal sentido, Musgrave, partiendo del supuesto de un proceso de asignación presupuestaria eficiente, ha argumentado que la provisión de servicios públicos a un coste relativamente más alto reflejaría un mayor valor relativo para los consumidores que no debe desaparecer mediante ningún procedimiento de deflación. Por su parte, Beck, aunque admite que, desde la perspectiva del consumidor o del contribuyente, el *ratio* nominal es probablemente la única medida relevante del tamaño del sector público, defiende el uso del *ratio* en términos reales cuando se trata de estudiar el volumen físico de recursos públicos. Aun cuando puedan ofrecerse estos y otros argumentos en favor de cada enfoque, difícilmente podrá llegarse a una conclusión inequívoca que permita optar por uno en detrimento del otro. Tal vez lo más acertado y constructivo sea adoptar una postura convergente que posibilite aprovechar la información suministrada por ambas perspectivas, tomando

conciencia de que los dos enfoques reflejan diferentes hechos y los dos presentan interés.

La obtención de *ratios* de gasto público ajustados se enfrenta, por otra parte, a diversos problemas metodológicos, entre los que destaca, en primer término, la selección de los deflatores adecuados, tarea para la que resulta imprescindible la desagregación del gasto público en sus diversos componentes. Otro problema se deriva del hecho de que los deflatores convencionalmente utilizados, al basarse en ponderaciones del año en curso, reflejan cambios en el precio y en la composición del *output*. Un tercer problema va ligado a las dificultades que presenta la evaluación de las modificaciones cualitativas que afectan a los servicios públicos. Aunque, desde un punto de vista teórico, las mejoras de calidad deben ser computadas como aumentos del volumen producido, y los deterioros como disminuciones, lo cierto es que la mayoría de los indicadores utilizados para medir el volumen de la producción de los servicios en general no tienen correctamente en cuenta las modificaciones cualitativas. Por último, no hay que perder de vista el problema metodológico básico que se deriva de las convenciones adoptadas para la elaboración de las cuentas nacionales, donde el *output* de las administraciones públicas se evalúa en términos del gasto en factores, y que imposibilitan, por definición, que se registren incrementos de productividad en dicho sector.

La conocida como hipótesis o efecto Beck hace referencia, como antes se ha apuntado, al fenómeno de disminución del peso de los gastos públicos en relación

con el PIB, en términos reales. Aunque en un primer trabajo Beck llegó a sugerir que la era de crecimiento del sector público en términos reales había acabado, este juicio —como él mismo reconocería posteriormente— fue prematuro, y en parte venía motivado por la utilización de un único deflactor para el conjunto de los gastos públicos. No obstante, la evidencia obtenida por este autor revelaba un aumento nominal y una disminución real del *ratio* del consumo público en relación con el PIB, mientras que los gastos totales crecían relativamente tanto en términos nominales como reales. En general, los estudios que se han ocupado de este tema han observado que la expansión real del sector público ha sido inferior a la nominal, como consecuencia del denominado efecto de precio relativo, esto es, del divergente ritmo de crecimiento de los precios del consumo público y del consumo privado. Hay que tener presente, no obstante, que, en virtud de las convenciones contables utilizadas, el efecto de precio relativo no constituye una confirmación de la conocida como «enfermedad de Baumol». Debe recordarse que, en su presentación habitual, dicho efecto relaciona la evolución de los precios de los factores del sector público con la de los precios de los productos del sector privado.

La verificación del efecto Beck y, en consecuencia, la obtención de una elasticidad-renta del volumen de servicios públicos inferior a la unidad podría dar pie, en principio, a un rechazo de la ley de Wagner, cuyo cumplimiento se asocia habitualmente a una elasticidad-renta del gasto público superior a la unidad. Al margen de que se ha cuestionado el empleo de datos deflactados para la contrastación de la ley de Wagner, diversos autores han matizado que la disminución del *ratio* de los gastos de consumo público con respecto al PIB, en términos reales, puede ser compatible con la existencia de una elasticidad-renta de los gastos de consumo público superior a la unidad si la demanda de bienes y servicios públicos sufre un efecto sustitución en favor de los bienes privados como consecuencia del alza de su precio relativo.

3. ANALISIS DEL CASO ESPAÑOL: 1970-1986

En este apartado se pretende efectuar una aproximación al caso español en el período 1970-1986, con objeto de apreciar si existe alguna diferencia significativa entre el crecimiento relativo del sector público (limitado al ámbito de las administraciones públicas) en términos nominales y en términos reales. En primer término, se compara la evolución de los *ratios* ajustados y no ajustados del gasto público agregado y de sus principales categorías económicas

respecto al PIB. A continuación, se confronta el ritmo de crecimiento del gasto público y del PIB a lo largo del período considerado. Asimismo, se ha procedido a calcular las elasticidades del gasto público respecto al PIB. El procedimiento adoptado para la obtención de las series del gasto público a precios constantes es el que se señala a continuación: por lo que se refiere al consumo público, se ha tomado la serie histórica a precios constantes de 1980 ofrecida por la Contabilidad Nacional de España. Las restantes categorías de gasto público se han expresado a precios constantes mediante la aplicación a las series a precios corrientes de los siguientes deflatores de precios: gastos de capital, deflactor implícito de la formación bruta de capital fijo; gastos de transferencias corrientes, deflactor del consumo privado interior; intereses, deflactor del PIB.

Entre 1970 y 1986, la proporción del gasto público total respecto del PIB se elevó en 20 puntos porcentuales si se considera el *ratio* no ajustado, y en más de 19 si se toma el ajustado. Salvo para los gastos de capital, para los que el aumento del *ratio* ajustado supera ligeramente al del no ajustado, la misma observación —crecimiento en términos reales ligeramente inferior al crecimiento en términos nominales— puede hacerse para las restantes categorías económicas consideradas, a excepción, evidentemente, de los intereses. Hay que destacar que la diferencia en el aumento de los *ratios* nominales y reales es mayor en el caso del consumo público y ésta no llega siquiera a 1 punto porcentual. Del incremento de 20 puntos antes referido, casi 18 corresponden al gasto corriente y algo más de 2 al gasto de capital. En relación con el incremento del *ratio* ajustado, casi 17 puntos son imputables al consumo público, 9,5 a las transferencias corrientes y 3,5 a los intereses, además de los algo más de 2 puntos de los gastos de capital. Por lo que respecta al incremento en el *ratio* ajustado (19,4 puntos), éste obedece a un aumento de casi 4 puntos en el consumo público, de 9,4 en las transferencias corrientes y de 3,5 en los intereses, además de los 2,5 de los gastos de capital.

Por otro lado, la elasticidad del gasto público total respecto al PIB, medida como el cociente entre las respectivas variaciones porcentuales en el período analizado, alcanza un valor de 1,96 a precios corrientes, y de 3,26 a precios constantes. Si consideramos dos subperíodos, 1970-1977 y 1977-1986, la elasticidad es de 1,37 y de 1,77, respectivamente, para el primero, y de 1,69 y de 5,20, respectivamente, para el segundo.

Si se atiende a las tasas de variación anual en términos reales, sólo en tres de

los dieciséis años considerados (1972, 1973 y 1974) el gasto público creció menos que el PIB. Puede observarse, por otro lado, cómo, a lo largo del período analizado, las pautas de crecimiento del PIB y del gasto público muestran en general acusadas divergencias, por lo que no puede afirmarse que el mayor crecimiento económico haya ido asociado a una mayor expansión del gasto público, sino más bien a una menor expansión. No hay que perder de vista, empero, las bajas tasas de crecimiento económico que han predominado en el período.

Por lo que concierne a las elasticidades calculadas a partir de regresiones lineales logarítmicas, todas ellas arrojan —salvo para el consumo público, gastos de capital e intereses, en algunos de los subperíodos considerados— valores superiores a la unidad y, asimismo, en todos los casos —salvo las excepciones señaladas— dichos valores se toman considerablemente mayores cuando se trata de las magnitudes a precios constantes. Para el período 1970-1986, la elasticidad del gasto total es de 1,267 con precios corrientes, y de 2,388 con precios constantes. Los intereses y las transferencias corrientes son las categorías de gasto que presentan una mayor elasticidad. Por otra parte, la elasticidad del gasto total en el período 1978-1986 es superior a la del período 1970-1977, y entre los otros cuatro subperíodos (1970-1973, 1974-1977, 1978-1981 y 1982-1986) alcanza un mayor valor en el tercero, seguido del segundo.

4. CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de los *ratios* de gasto público respecto al PIB, ajustados a la inflación, conduce a un rechazo frontal de la hipótesis Beck para el caso español a lo largo del período 1970-1986. Ese rechazo es asimismo extensivo para el consumo público, que, si bien de forma comparativamente moderada, aumenta en términos reales en relación con el PIB. La corrección de la inflación no resulta, en suma, determinante de cara a las conclusiones alcanzadas acerca de la evolución del tamaño relativo del sector público. Los resultados obtenidos a partir de las series a precios constantes difieren escasamente de los derivados de las series a precios corrientes. Por otro lado, el principal protagonismo en el aumento del *ratio* gasto público/PIB corresponde a las transferencias corrientes, responsables prácticamente de la mitad del mismo. Las elasticidades del gasto público respecto al PIB confirman, de otra parte, la ley de Wagner entendida como relación estadística, aunque un examen más detenido parece ofrecer cierto apoyo a la tesis de Wildavsky en el sentido de que el sector público se expande más cuando el crecimiento económico es modesto.

probable que haya una sola explicación del crecimiento del gasto público que sea satisfactoria, ya que inevitablemente captará sólo parte de las fuerzas que influyen en el crecimiento del sector público.

Las diversas explicaciones propuestas han puesto de relieve ya sea factores relacionados con la demanda, ya con la oferta (véase Lybeck, 1986). A estos factores también se podrían sumar los relacionados con las finanzas. Entre las hipótesis vinculadas a la *demand*a se destacan las que figuran a continuación.

1. Ley de Wagner o hipótesis de la modernización

Esta teoría se vincula, en general, con el nombre del economista y sociólogo alemán Adolph Wagner, quien la presentó en 1883 y la reiteró en 1893. Aunque hay varias interpretaciones de la ley de Wagner, fundamentalmente ésta sostiene que a medida que la sociedad se va haciendo más compleja requiere un mayor nivel de gasto público. Esta demanda de gasto público puede proceder de los cambios tecnológicos o demográficos, o del hecho de que la elasticidad de la demanda es elevada en el caso de aquellos tipos especiales de bienes que el sector público está en mejores condiciones de proporcionar (bienes públicos, bienes preferentes).

La ley de Wagner sigue suscitando mucho interés. Sin embargo, no resuelve una serie de cuestiones importantes. Por ejemplo: ¿a qué se debe que hasta 1913, durante un período de crecimiento económico y modernización muy acelerado, no se haya re-

gistrado un aumento del gasto público en la mayoría de los países?, ¿por qué deberían ser más importantes los bienes públicos durante el período posterior a 1960 que en el período anterior a 1913? Además, una sociedad moderna ¿no debería confiar más en el mercado en vista de que la intervención del gobierno con frecuencia produce resultados desalentadores?

2. Efecto de desplazamiento de Peacock y Wiseman o hipótesis de la crisis

En un ensayo muy conocido, publicado en 1967, Peacock y Wiseman alegaron que el crecimiento del gasto público se debe en gran medida a las guerras, ya que éstas acrecientan el gasto total debido a los gastos relacionados con las actividades bélicas. Después de una guerra, el sector público debe hacer frente a la posibilidad de reemplazar el gasto bélico con gastos distintos y de carácter más permanente. En el caso de algunos países, y especialmente en el Reino Unido, hay ciertos indicios de la validez de este efecto de desplazamiento, pero no en otros. En algunos casos (Estados Unidos) el nivel del gasto público a largo plazo subió debido a una crisis económica (la gran depresión) y no a la guerra. De todas formas, esta hipótesis no explica el crecimiento fenomenal del gasto público registrado desde 1960.

3. Hipótesis del Estado providencia o de la demanda de redistribución de la renta

Hay varias versiones de esta hipótesis. Algunas han sido elaboradas por economistas pertenecientes a la escuela de la elección pública (*public-choice*) de Buchanan, quienes han hecho hincapié en la función del votante medio en sociedades en las cuales la renta nacional no está bien distribuida. En estas sociedades puede producirse una gran redistribución antes de que el votante medio plantee objeciones a ese crecimiento del gasto público, ya que el votante medio no se ve afectado. En algunas versiones de esta hipótesis, el Estado se transforma en un instrumento de revolución social y, en cierta forma, reemplaza a la familia y a la religión en sus funciones de redistribución y mantenimiento del nivel de renta. En otras versiones, la redistribución dimana exclusivamente de medidas políticas que no están forzosamente orientadas hacia una nivelación de la distribución de la renta. Como ha alegado Assar Lindbeck, puede estar relacionada con una redistribución horizontal. De esta forma, con frecuencia, los que se benefician del aumento del gasto público son los grupos más poderosos, que no son forzosamente los más pobres. Hay quienes han alegado que la función de redistribución (tanto entre los distintos niveles de renta como dentro de ellos) ha ido demasiado lejos, y que a veces es difícil determinar quiénes se perjudican y quiénes se benefician. Esto trae a la memoria la definición que dio Bastiat hace cien años del Estado como «la gran entidad ficticia en virtud de

la cual todos tratan de vivir a costa de los demás».

Hay varias versiones de las hipótesis del crecimiento del gasto público vinculadas con la *oferta*. Las más conocidas son probablemente la hipótesis de la «enfermedad de Baumol» y la hipótesis de Niskanen sobre el comportamiento de las burocracias.

4. Efecto de precios relativos o hipótesis de la enfermedad de Baumol

En un trabajo innovador, publicado en 1967, W. J. Baumol presentó un modelo de una economía de dos sectores en la cual los salarios están determinados por el sector en el cual la productividad está creciendo más aceleradamente. Si el sector que tiene un aumento más bajo de la productividad ha de usar la misma proporción de recursos reales en el tiempo, requerirá una creciente proporción de la renta nacional. Para poder mantener inmutable el uso de la renta nacional, sería necesario que el sector de baja productividad utilice menos recursos reales. En otras palabras, tendría que reducirse en términos reales. Si se considera que el crecimiento de la productividad es más bajo en los servicios públicos, que supuestamente realizan un uso intensivo de mano de obra, entonces hay que llegar a la conclusión de que inevitablemente el sector público debe crecer como proporción de la renta nacional si ha de mantener constante la parte de los recursos reales que utiliza.

Las cuentas sobre el producto y la renta nacional indican efectivamente que, a la larga, los pre-

cios del gasto corriente del sector público en bienes y servicios han crecido más aceleradamente que el deflactor del PIB. De esta manera, al deflactar el gasto público real en función del deflactor correspondiente a los factores utilizados en la producción pública, se reduce la tasa de crecimiento del gasto público en bienes y servicios. Sin embargo, la diferencia entre los deflatores de precios (entre el deflactor general del PIB y el del gasto corriente real del sector público) obedece en gran medida a convenciones conta-

bles que les atribuyen poco o ningún crecimiento de la productividad a los servicios del sector público.

La hipótesis de Baumol puede ser pertinente para explicar el crecimiento relativo del consumo corriente real del sector público, pero no lo es tanto para explicar el *incremento* del gasto público *total*. Como se indica en la sección siguiente, el *consumo público* ha crecido mucho menos que el gasto público total. Por ejemplo, la hipótesis de Baumol no explica

CUADRO N.º 2

GASTO DE CONSUMO FINAL TOTAL DEL GOBIERNO, 1960-85 (En porcentaje del PIB)

	1960	1968	1975	1980	1985
Alemania (R. F.)	13,4	15,5	20,5	20,1	19,9
Canadá	13,6	16,9	19,5	19,4	20,1
Estados Unidos	16,6	18,8	18,6	17,6	18,3
Francia	13,0	13,5	14,4	15,2	16,3
Italia	12,8	14,5	15,4	16,4	19,5
Japón	7,9	7,4	10,0	9,8	9,7
Reino Unido	16,5	17,6	21,8	21,3	21,1
<i>Promedio de los países anteriores</i>	15,3	16,6	17,2	16,7	17,1
Australia	11,3	14,3	17,2	18,0	19,0
Austria	13,0	14,7	17,2	18,0	18,7
Bélgica	12,4	13,6	16,4	17,8	17,3
Dinamarca	13,3	18,6	24,6	26,7	25,3
España	7,4	8,2	9,2	12,7	14,0
Finlandia	11,9	15,3	17,1	18,1	20,2
Grecia	11,7	12,9	15,2	16,4	19,9
Irlanda	12,5	13,4	18,6	19,9	19,1
Islandia	10,6	13,1	16,5	16,4	18,0
Luxemburgo	9,8	12,1	15,0	16,7	15,6
Noruega	12,9	16,6	19,3	18,2	18,6
Nueva Zelanda	10,5	13,0	15,7	18,0	16,4
Países Bajos	12,6	14,9	17,4	17,9	16,3
Portugal	10,5	13,1	15,0	14,5	14,2
Suecia	15,8	20,5	23,8	28,8	27,0
Suiza	8,8	10,4	12,6	12,7	13,2
Turquía	10,5	12,6	12,3	12,6	8,5
<i>Promedio de los países anteriores</i>	11,7	14,1	16,4	17,9	17,8
PROMEDIO GENERAL	14,9	16,3	17,1	16,9	17,2

Fuente: OCDE, Estadísticas históricas, 1960-85.

CUADRO N.º 3

GASTO SOCIAL, 1960-85
(En porcentaje del PIB)

	1960	1975	1980	1985
Alemania (R. F.)	17,1	27,8	26,6	25,8
Canadá	11,2	20,1	19,5	22,6
Estados Unidos	9,9	18,7	18,0	18,2
Francia	14,4	26,3	30,9	34,2
Italia	13,7	20,6	23,7	26,7
Japón	7,6	13,7	16,1	16,2
Reino Unido	12,4	19,6	20,0	20,9
<i>Promedio de los países anteriores (1)</i>	12,3	21,0	22,1	23,5
Australia	9,5	17,6	17,3	18,4
Austria	17,4	23,4	26,0	28,8
Bélgica	n.d.	28,7	33,9	35,8
Dinamarca	9,0	27,1	35,1	33,9
España	9,7	13,0	16,2	21,6
Finlandia	14,9	21,9	22,9	22,8
Grecia	n.d.	10,0	12,6	19,5
Irlanda	11,3	22,0	23,8	25,6
Noruega	11,0	23,2	24,2	23,5
Nueva Zelanda	12,7	19,0	22,4	19,8
Países Bajos	12,8	29,3	31,8	30,7
Portugal	n.d.	n.d.	17,3	n.d.
Suecia	15,6	27,4	33,2	32,0 (2)
Suiza	8,2	19,0	19,1	20,5 (2)
<i>Promedio de los países anteriores (1)</i>	12,0	21,7	24,5	25,6
PROMEDIO GENERAL (1)	12,2	21,4	23,5	24,9

(1) Promedios no ponderados, excluido Portugal.

(2) 1984.

n.d. No se dispone de datos.

Fuente: OCDE, Banco de datos sociales.

el aumento de las pensiones y otras transferencias en efectivo. Sin embargo, éstas han sido las categorías del gasto público que han crecido más aceleradamente.

5. Los burócratas de la teoría de Niskanen que tratan de aumentar al máximo el Presupuesto

Según esta teoría, formulada por primera vez por Niskanen en un trabajo publicado en 1971, el

gasto público crece debido a que los altos funcionarios públicos (los «burócratas») hacen todo lo posible para elevar al máximo el Presupuesto. Estos burócratas tienen mucho poder porque controlan información y son muy hábiles. Pueden realzar su propia categoría y poder convenciendo a los que adoptan las decisiones políticas de que acrecienten los presupuestos correspondientes a las actividades que les interesan. Cuanto mayor sea el presupuesto que se les asigne y, más importante todavía, el número de per-

sonas a su cargo, mayor será su propia importancia. Si bien es evidente que esta hipótesis tiene cierta validez, también es cierto que no parece haber tenido mucho efecto en el pasado ni explica el aumento de las transferencias ocurrido en las últimas décadas.

Además de estas hipótesis, se han presentado varias otras y también distintas versiones de cada una de ellas. Antes de dar por terminada esta sección, cabe mencionar brevemente el hecho de que estas teorías no parecen reconocer que las limitaciones de financiación pueden fomentar o frenar el aumento del gasto público. Estas limitaciones son obvias en los países en desarrollo, en donde el aumento del gasto público siempre se ha visto limitado por disponibilidades financieras bastante rígidas. En cuanto se reducen estas restricciones, como sucedió durante la segunda mitad de los años setenta, cuando se dispuso de crédito exterior abundante, el gasto público aumenta. Se podría plantear la hipótesis de que la introducción de nuevos impuestos (digamos, por ejemplo, impuestos sobre el valor añadido) y de nuevas formas de recaudar impuestos (retención en la fuente) han favorecido el crecimiento del gasto público total, liberalizando las restricciones financieras impuestas al sector público. En los últimos años, es posible que las dificultades financieras (rebelión de los contribuyentes, crecientes dificultades para financiar los déficit fiscales) hayan sido una causa importante de la reciente desaceleración de la tasa de crecimiento del gasto público.

IV. AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS: ESTADÍSTICAS BÁSICAS

En esta sección se presenta información estadística sobre el aumento del gasto público registrado durante las últimas dos o tres décadas, período para el cual se dispone en la actualidad de datos bastante comparables correspondientes a los países industriales. En primer lugar, se analizan los datos correspondientes a los países de la OCDE durante el período 1960-85. A continuación se analiza el período 1970-

1986 en el caso de los países de la CEE, para los cuales se dispone de datos más detallados. El análisis de estos datos permite discernir algunos de los factores que contribuyeron al aumento del gasto público en las últimas décadas.

En el cuadro n.º 1 se indicaba que en fecha tan reciente como 1960 el gasto público total, expresado como porcentaje del PIB, sólo representaba un promedio del 27 por 100 en el caso de los países de la OCDE. Además, la gran mayoría de países se agrupaba muy cerca del promedio. Durante los 25 años siguientes, el gasto público total aumentó en alrededor de 20 puntos porcentuales del PIB, lo cual

representa un incremento verdaderamente notable. Indirectamente, el cuadro n.º 2 permite hacerse una idea de la posible importancia que reviste la hipótesis de Baumol para explicar este fenómeno. Esta hipótesis supone que el gasto de consumo final o real del sector público debería representar gran parte del aumento del gasto total. Sin embargo, éste no es el caso. Como se indica en dicho cuadro n.º 2, el aumento del gasto de consumo final, si bien fue considerable, estuvo lejos de ser el factor más importante dentro del crecimiento del gasto total (compárense los cuadros n.ºs 1 y 2). Sólo representó alrededor de una décima parte del aumento medio del gasto público total (2,3 puntos porcentuales del PIB frente a 20 puntos porcentuales del PIB). Sin embargo, en el caso de algunos países el aumento del gasto real fue mucho más importante que el promedio.

En el cuadro n.º 3 se muestra la gran importancia que tuvo el crecimiento del gasto social. En lo que se refiere al grupo en general, el aumento del gasto social, que incluyó algunos gastos reales y una gran cantidad de transferencias en efectivo, representó más del 60 por 100 del incremento del gasto total del sector público. En el caso de los países del Grupo de los Siete, el aumento del gasto social representó el 66 por 100 del incremento total. En el cuadro n.º 4 se presenta un desglose del gasto social en cuatro componentes principales. Es notable la gran importancia que revisten las pensiones. Ninguna de las teorías analizadas en la sección anterior permite explicar el aumento de las pensiones, quizás con la excepción de la hipótesis del estado redistributivo.

En el cuadro n.º 5 figuran datos

CUADRO N.º 4

PRINCIPALES COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL EN 1985 (En porcentaje del PIB)

	Educación	Salud	Pensiones	Desempleo
Alemania (R. F.)	4,4	6,4	11,8	1,5
Canadá	5,9	6,4	5,4	3,3
Estados Unidos	5,3	4,4	7,2	0,4
Francia	6,1	6,8	12,7	2,8
Italia	5,9	5,4	15,6	0,8
Japón	4,3	4,8	5,3	0,4
Reino Unido	5,0	5,2	6,7	1,8
Australia	5,7	4,7	4,9 (1)	1,3
Austria	4,4	5,3	14,5	0,8
Bélgica	7,3	5,5	n.d.	n.d.
Dinamarca	7,2	5,2	8,5	3,2
España	2,2	4,3	8,6 (1)	2,1 (1)
Finlandia	6,2	5,6	7,1 (1)	0,5 (1)
Grecia	3,3	4,1	10,7	0,4
Irlanda	6,4	6,9	5,4	3,6
Noruega	5,6 (2)	6,2	8,0 (1)	0,7 (1)
Nueva Zelanda	4,1	4,4	8,1	0,6
Países Bajos	5,6	6,5	10,5	3,3
Portugal	4,4	4,0	7,2	0,3
Suecia	5,9 (1)	8,5	11,2	0,7
Suiza	5,5 (1)	5,4	8,1 (1)	0,3
TOTAL	5,3	5,6	8,9	1,8

(1) 1984

(2) 1980

n.d. No se dispone de datos.

Fuente: OCDE, Banco de datos sociales.

CUADRO N.º 5

**GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAISES
DE LA CEE, 1970-86**
(En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1983	1986 (1)
Alemania (R. F.)	38,7	49,0	48,4	48,4	46,6
Bélgica	38,6	46,7	53,3	57,5	54,4
Dinamarca	42,1	48,2	56,2	61,6	55,4
España	22,1	24,7	32,9	38,8	41,7
Francia	38,9	43,5	46,4	52,0	51,8
Grecia	—	—	—	41,8	46,3
Irlanda	—	46,3	50,4	54,5	54,0
Italia	29,7	37,5	40,0	48,7	50,4
Luxemburgo	33,1	48,6	54,8	56,2	50,2
Países Bajos	42,3	51,8	57,5	62,0	59,8
Portugal	n.d.	n.d.	38,3	41,0	41,7
Reino Unido	36,9	44,2	43,2	45,2	44,2
PROMEDIO (1)	35,8	43,8	48,1	52,3	50,5

(1) Excluidos Grecia, Irlanda y Portugal.
(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

sobre el aumento del gasto público total en los países de la CEE durante el período 1970-86. Cabe observar que la fuente de estos datos no es la misma que la del cuadro n.º 1, de forma que puede haber algunas divergencias. En el cuadro n.º 5 se indica que en los países de la CEE, como promedio, el gasto total del sector público aumentó a una tasa de alrededor de un punto porcentual del PIB por año durante el período 1970-86. Durante el período 1970-80 el crecimiento fue todavía más acelerado. Este ritmo forzosamente era insostenible, y lo sucedido durante los últimos tres o cuatro años indica que es posible que este proceso haya llegado a su fin o incluso se haya invertido en algunos países.

Los cuadros n.ºs 6 y 7 nos permiten una vez más verificar indirectamente la hipótesis de los precios relativos («enfermedad de Baumol») en el caso de estos países. Si bien en el cuadro n.º 5 se había indicado que el gasto total

del sector público de los países de la CEE había aumentado en casi un 15 por 100 del PIB, en el cuadro n.º 6 se indica que el gasto real del sector público en bie-

nes y servicios aumentó en sólo un 3,9 por 100 del PIB. Por consiguiente, sólo alrededor de una cuarta parte del aumento del gasto público total estaba vinculada con un aumento del gasto real, mientras que tres cuartas partes del aumento total del gasto del sector público se debieron a las transferencias en efectivo.

En el cuadro n.º 7 se analizan los sueldos y salarios de los empleados públicos. De esta forma, este cuadro es la parte principal del cuadro n.º 6. En el cuadro n.º 7 se indica que los sueldos y salarios de los empleados públicos, como promedio, aumentaron de alrededor del 10 por 100 del PIB en 1970 a alrededor del 12,3 por 100 del PIB en 1986. Este es un aumento mucho menor que el del gasto total del sector público. Por consiguiente, una vez más, la enfermedad de Baumol no pudo haber sido el factor principal que influyó en el crecimiento del gasto público total. En el cuadro n.º 7 también se señala

CUADRO N.º 6

**CONSUMO DEL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAISES
DE LA CEE, 1970-86**
(En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1983	1986
Alemania (R. F.)	15,8	20,5	20,1	20,1	19,7
Bélgica	13,7	16,8	18,3	18,1	16,9
Dinamarca	20,0	24,6	26,7	27,4	23,7
España	8,5	9,2	12,7	13,9	13,8
Francia	13,4	14,4	15,2	16,4	16,1
Grecia	12,6	15,2	16,4	19,0	19,4
Irlanda	—	18,5	19,9	19,7	19,8
Italia	12,0	13,4	14,2	16,5	16,1
Luxemburgo	10,5	15,0	16,7	16,1	15,2
Países Bajos	15,4	17,4	17,9	17,5	16,0
Portugal	n.d.	n.d.	14,5	14,9	14,4
Reino Unido	17,5	21,8	21,2	21,9	21,4
PROMEDIO (1)	13,9	16,8	17,9	18,7	17,8

(1) Excluidos Irlanda y Portugal.
(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

CUADRO N.º 7

REMUNERACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN LOS PAISES DE LA CEE, 1970-86
(En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1982	1984	1986
Alemania (R. F.)	8,8	11,4	11,0	11,1	10,7	10,5
Bélgica	9,8	12,3	13,4	13,8	13,1	12,5
Dinamarca	13,8	17,2	18,6	20,2	18,6	17,1
España	6,6	7,2	9,8	10,2	10,5	10,3
Francia	9,6	10,7	11,3	11,9	12,0	11,7
Grecia	9,3	9,8	11,4	12,8	13,3	13,5
Irlanda	n.d.	12,4	12,9	12,8	12,7	13,0
Italia	9,0	9,8	10,6	11,8	12,1	11,6
Luxemburgo	7,2	10,4	11,7	11,4	10,7	10,5
Países Bajos	11,1	13,0	13,0	12,6	11,5	11,1
Portugal	n.d.	n.d.	11,3	11,5	11,4	11,3
Reino Unido	10,5	14,0	12,8	13,0	12,9	12,6
PROMEDIO (1)	9,6	11,6	12,4	12,9	12,5	12,1

(1) Excluidos Irlanda y Portugal.

(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

Las transferencias a las empresas son mucho menos importantes que las transferencias a las unidades familiares. Así y todo, la elasticidad de esta partida es muy elevada. Estas transferencias aumentaron de un promedio de 1,7 por 100 del PIB registrado en 1970 al 2,7 por 100 en 1986.

En lo que se refiere a la tasa de crecimiento, la categoría que registró un crecimiento más acelerado fue indudablemente la de los pagos de intereses, que aumentó de un promedio de 1,8 por 100 del PIB registrado en 1970 a 5,6 por 100 en 1986. En varios países (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia y Portugal) esta categoría representa actualmente alrededor del 10 por 100 del PIB o un monto muy similar a lo que estos países gastan en sueldos y salarios.

Las tres categorías de gastos indicadas en los cuadros n.ºs 8, 9 y 10, en conjunto, hacen que la proporción del gasto público total

que, como promedio, la mayor parte del aumento de la proporción de sueldos y salarios como porcentaje del PIB se produjo durante el período 1970-75. Después de 1975, el promedio aumentó en una cuantía reducida hasta 1982 y luego se redujo desde 1982 hasta 1986. El promedio correspondiente a 1986 fue aproximadamente el mismo que en 1975.

En los cuadros n.ºs 8, 9 y 10 se proporciona información sobre las transferencias a unidades familiares y empresas, y sobre los pagos de intereses. Al analizar estos cuadros, se obtiene inmediatamente una indicación estadística de los principales factores que contribuyeron al aumento del gasto público. En el cuadro número 8 se indica que entre 1970 y 1986 las transferencias a las unidades familiares aumentaron en alrededor de un 7 por 100 del PIB. Si se analiza el período 1970-83, se puede observar

que el aumento fue de casi ocho puntos porcentuales. Después de 1983 hay algunos indicios de desaceleración del crecimiento e incluso de cierta reducción.

CUADRO N.º 8

TRANSFERENCIAS A UNIDADES FAMILIARES DE LOS PAISES DE LA CEE, 1970-86
(En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1983	1986
Alemania (R. F.)	13,0	18,1	17,1	17,6	16,3
Bélgica	14,1	18,8	20,9	22,9	21,0
Dinamarca	11,4	13,9	16,8	17,9	15,6
España	7,5	9,3	12,6	14,5	14,5
Francia	16,9	20,2	22,9	25,8	26,2
Grecia	7,6	7,1	8,9	13,1	14,2
Irlanda	—	12,8	12,7	16,3	16,8
Italia	10,7	13,9	13,7	17,2	17,4
Luxemburgo	15,1	22,1	25,0	25,3	23,5
Países Bajos	16,8	23,2	26,3	29,4	27,5
Portugal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Reino Unido	8,4	9,7	11,1	13,2	13,4
PROMEDIO (1)	12,1	15,6	17,5	19,7	19,0

(1) Excluidos Irlanda y Portugal.

(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

CUADRO N.º 9

**TRANSFERENCIAS A EMPRESAS DE LOS PAISES
DE LA CEE, 1970-86**
(En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1983	1986
Alemania (R. F.)	2,0	2,2	2,3	2,1	2,3
Bélgica	2,4	2,5	2,7	2,5	2,3
Dinamarca	2,9	2,8	3,2	3,3	3,0
España	0,9	1,1	2,1	2,6	2,5
Francia	2,0	2,0	1,9	2,1	2,3
Grecia	0,8	2,5	2,4	2,2	2,8
Irlanda	—	3,6	3,8	3,8	3,2
Italia	1,3	1,9	2,0	5,2	2,9
Luxemburgo	1,3	2,5	3,4	2,7	3,9
Países Bajos	1,3	1,6	2,5	2,7	3,3
Portugal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,8
Reino Unido	1,7	3,5	2,5	2,1	1,8
PROMEDIO (1)	1,7	2,3	2,5	2,8	2,7

(1) Excluidos Irlanda y Portugal.

(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

de los países de la CEE aumente en un 11,7 por 100 del PIB entre 1970 y 1986. En vista de que el aumento del gasto público total fue del 14,7 por 100 del PIB, las tres categorías en cuestión representaron alrededor del 80 por 100 del aumento total.

La importancia relativa de las transferencias a las unidades familiares, el consumo del sector público y los pagos de intereses con respecto al crecimiento total del gasto público en los países de la CEE durante el período 1970-86 se indican en el cuadro número 11. Una vez más, se destaca la gran importancia de las transferencias a las unidades familiares y los pagos de intereses.

Por último, para completar el panorama estadístico, en el cuadro n.º 12 se presentan las tendencias de la formación de capital fijo del sector público en los países de la CEE. En este caso, finalmente, hallamos una categoría que claramente perdió terreno

durante el período analizado. En lo que se refiere al grupo en general, se registró una disminución evidente y continua de la contribución del sector público a la formación de capital entre 1975 y 1986.

V. CONCLUSIONES

En este artículo se ha pasado revista al aumento del gasto público en los países industriales. Se ha presentado la trayectoria del gasto público a lo largo de este siglo en una serie de países industriales y, con respecto a años más recientes, se ha centrado la mira en el aumento relativo de las diversas categorías de gasto público. Los pagos de transferencia (y especialmente las transferencias en efectivo) y de intereses son las dos categorías que representan una proporción importante del aumento total, aunque el consumo corriente del sector público también ha registrado cierto incremento. Los datos respaldan varias teorías del crecimiento del sector público en términos generales, pero no confirman ni excluyen ninguna en especial. Para comenzar, quizá no haya sido muy lógico suponer que el crecimiento del sector público puede deberse a una sola causa aplicable a todos los países y circunstancias.

CUADRO N.º 10

PAGOS DE INTERESES DE LOS PAISES DE LA CEE, 1970-86
(En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1983	1986
Alemania (R. F.)	1,0	1,4	1,9	3,0	3,0
Bélgica	3,4	3,6	6,0	9,4	10,9
Dinamarca	1,3	1,2	3,7	8,1	8,8
España	0,6	0,5	0,7	1,3	4,1
Francia	1,1	1,3	1,6	2,6	2,8
Grecia	0,9	1,4	2,4	3,7	5,9
Irlanda	—	4,5	6,6	9,4	10,1
Italia	1,5	3,4	5,4	7,7	8,5
Luxemburgo	1,1	0,9	0,8	1,0	1,2
Países Bajos	2,9	3,0	3,7	5,7	6,4
Portugal	—	—	3,1	6,4	9,3
Reino Unido	3,9	3,9	4,7	4,7	4,7
PROMEDIO (1)	1,8	2,1	3,1	4,7	5,6

(1) Excluidos Irlanda y Portugal.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

CUADRO N.º 11

PRINCIPALES CAUSAS DEL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO EN LOS PAISES DE LA CEE, 1970-86

	Aumento del gasto total	CORRESPONDIENTE A			
		Transferencias a unidades familiares	Consumo del sector público	Pagos de intereses	Otros
Alemania (R. F.)	100	42	49	25	-16
Bélgica	100	44	20	47	-11
Dinamarca	100	32	28	56	-16
España	100	36	27	18	19
Francia	100	72	21	14	-7
Grecia	100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlanda (1)	100	52	17	73	-42
Italia	100	32	20	34	14
Luxemburgo	100	49	27	1	23
Países Bajos	100	61	3	20	16
Portugal	100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Reino Unido	100	68	51	11	-30

(1) 1975-86.

(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Cálculos efectuados sobre la base de datos proporcionados por la Comunidad Económica Europea.

el tiempo, puede tener el mismo efecto. Esto se debe a que en algunas actividades realizadas por el sector público —por ejemplo, la educación y la salud— una alternativa de producción privada y aparentemente de mejor calidad puede reducir progresivamente la demanda de los servicios suministrados por el sector público. Cuando un niño asiste a una escuela privada o un paciente acude a una clínica privada, incluso en caso de que exista una opción pública gratuita, se produce en primer lugar una reducción del gasto público, pero también, implícitamente, se manifiesta la falta de confianza en el servicio público. Estos cambios, con el tiempo, repercuten inevitablemente en el apoyo prestado al gasto público y en su nivel.

Antes de terminar, quizá valga la pena considerar brevemente las tendencias futuras del gasto público. Obviamente, hacer predicciones sobre el futuro es sumamente peligroso. Sin embargo, se pueden discernir ciertas tendencias posibles.

En primer lugar, el comportamiento reciente del gasto público en varios países parece indicar que quizá la etapa de su gran expansión ha concluido. El gasto público sencillamente ya no está tan de moda como en los años sesenta y setenta, por ejemplo. Aquéllos que propugnan un incremento del gasto están tropezando con una resistencia cada vez más firme. Esta resistencia se debe en parte a cambios de ideología, en parte a dificultades financieras y en parte a la creciente convicción de que, desde el punto de vista de la eficacia, sería mucho mejor desplazar algunas actividades hacia el sector privado. En este momento está

muy de moda la privatización de liberada. Sin embargo, también está teniendo lugar una *privatización inintencionada* que, con

Es probable que se manifiesten algunas presiones a favor de un mayor gasto público debido al envejecimiento de la población

CUADRO N.º 12

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DEL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAISES DE LA CEE (En porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1983	1986
Alemania (R. F.)	4,6	3,9	3,6	2,5	2,4
Bélgica	4,2	3,8	3,9	3,0	2,0
Dinamarca	5,0	3,9	3,4	2,3	1,7
España	2,6	2,6	1,9	2,8	2,6
Francia	3,9	3,9	3,0	3,1	3,0
Grecia	—	—	—	3,4	3,6
Irlanda	—	5,6	5,9	4,4	3,5
Italia	2,7	3,1	3,0	3,6	3,4
Luxemburgo	3,6	6,6	7,4	5,4	4,5
Países Bajos	4,7	3,9	3,3	2,7	2,6
Portugal	n.d.	n.d.	5,2	3,9	2,7
Reino Unido	4,8	4,7	2,4	2,0	2,1
PROMEDIO (1)	4,0	4,0	3,5	3,0	2,7

(1) Excluidos Grecia, Irlanda y Portugal.

(n.d.) No se dispone de datos.

Fuente: Comunidad Económica Europea.

y al deterioro de las infraestructuras básicas.

Debido a los cambios demográficos, es probable que la proporción de población dependiente, especialmente de personas ancianas, aumente notablemente en años futuros en muchos de los países industriales. En algunos de ellos (Alemania, Japón) es probable que este proceso sea muy impresionante. En vista de que los ancianos requieren un mayor gasto público (por concepto de pensiones, servicios médicos, etc.) que el resto de la población, dadas las prestaciones a las que actualmente tienen derecho los ancianos, el gasto público podría aumentar extraordinariamente en los años futuros. Sin embargo, es posible que haya presiones para limitar algunos de estos beneficios. No obstante, es probable que el crecimiento acelerado de la proporción de la población compuesta por personas muy ancianas (de más de 80 años de edad) produzca paralelamente un aumento del gasto. El costo de mantener a las personas de edad muy avanzada es bastante elevado.

En el cuadro n.º 12 se indica que el gasto público tendente a la formación de capital fijo se ha reducido considerablemente durante los últimos años. En años anteriores (a principios de siglo, durante los años veinte, cincuenta y sesenta) hubo períodos durante los cuales el sector público invirtió gran cantidad de recursos en la construcción de infraestructuras. Con frecuencia, estas infraestructuras no se mantuvieron en buen estado y comenzaron a deteriorarse con el tiempo. El hecho de que no se hayan asignado fondos suficientes para el mantenimiento de estas infraestructuras producirá, con el tiempo, crecientes presiones para su

rehabilitación y reconstrucción. En un informe publicado recientemente por el Consejo Nacional a cargo de la mejora de las obras públicas de Estados Unidos (U.S. National Council on Public Works Improvement, febrero de 1988) se dibuja un panorama bastante deprimente del estado de la infraestructura estadounidense. El Consejo descubrió que la calidad de la infraestructura de Estados Unidos es apenas adecuada para satisfacer las necesidades actuales e insuficiente para atender las exigencias del crecimiento y desarrollo económico futuros (pág. 1). Indica que desde 1960 se ha registrado una continua disminución de los gastos de obras públicas como porcentaje del PIB y que es menester aumentar en gran medida dicho gasto. Es poco probable que el deterioro de la infraestructura pública sea un fenómeno exclusivamente estadounidense.

NOTAS

(*) Este trabajo ha sido preparado para un seminario sobre «El gasto público en España: Tendencias y perspectivas», que se celebró en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, del 18 al 22 de julio de 1988.

Las opiniones aquí expresadas se formulan a título estrictamente personal y no deben considerarse como la posición oficial del Fondo Monetario Internacional. El autor desea manifestar su agradecimiento a Peter Heller y Eric Sidgwick por la colaboración prestada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANDIC, S., y VEVERKA, J. (1964), «The growth of Government in Germany since the unification», *Finanzarchiv*, 23, págs. 169-278.
- BELTRAN, M. (1977), *Ideologías y Gasto Público en España (1814-1860)*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.
- DELORME, R., y ANDRÉ, C. (1983), *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution*

des dépenses publiques en France (1870-1980), Seuil, Paris.

FORTE, F., y PEACOCK, A. (1985), *Public Expenditure and Government Growth*, Oxford, Basil Blackwell.

FRATIANNI, M., y SPINELLI, F. (1981), «The growth of government in Italy: Evidence from 1861 to 1979», *Public Choice*, 39, págs. 221-243.

HIGGS, R. (1987), *Crisis and Leviathan, Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford University Press.

LEVITT, M. S., y JOYCE, M. A. S. (1987), *The Growth and Efficiency of Public Spending*, Cambridge, Cambridge University Press.

LYBECK, J. A. (1986), *The Growth of Government in Developed Economies*, Gower, England, Gower Publishing Company.

TANZI, V., «Public Expenditure and Public Debt: An International Perspective», en *Public Expenditure - The Key Issues*, edición preparada por John Bristow y Declan McDonagh, Dublin, Institute of Public Administration.

U.S. National Council on Public Works Improvement (1988), *Fragile Foundations: A Report on America's Public Works*, febrero.