NIVELES DE COBERTURA DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

En este artículo de **Manuel J. Lagares Calvo** se resumen los principales resultados de una investigación sobre niveles de cobertura del gasto público en España que, por encargo de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, ha realizado un equipo dirigido por el propio profesor Lagares y compuesto por *Rafael Alvarez Blanco, Isabel Encabo Rodríguez, José Manuel González-Páramo* y *José Luis Raymond Bara*.

A lo largo del artículo, una vez analizada la metodología más adecuada para la comparación internacional de los niveles de gasto público relativo, se aplica ésta al caso de España, con el resultado de que, si bien a la altura de 1985 nuestro gasto público presentaba serias discrepancias con la *norma comunitaria,* tales discrepancias se han reducido apreciablemente —aunque no en su totalidad— en los últimos años. Se han identificado, asimismo, las funciones del gasto público que parecen estar más desatendidas en España y aquellas otras cuyo nivel de cobertura supera los límites que señalaría la citada *norma comunitaria*.

Sin embargo, no es la intención de los autores de la investigación presentar sus conclusiones como prescripciones sobre el gasto público en España, ni menos aún alcanzar criterios normativos acerca de la estructura y el comportamiento deseables del gasto público en nuestro país, sino aportar una descripción de la situación del gasto público en España en comparación con la que se da en los países de la Comunidad Económica Europea.

I. INTRODUCCION

EL gasto público plantea hoy en todos los países cuestiones que constituyen uno de los núcleos polémicos más interesantes de la Hacienda Pública. Entre esas cuestiones, las relativas a la adecuación entre el nivel total de gasto público y las necesidades a que ese gasto trata de atender, su distribución por categorías o funciones, e incluso las relativas a la pura administración de tales gastos, constituyen temas de la máxima actualidad para la hacienda de los países occidentales.

En el fondo, estas cuestiones acerca del gasto público no son sino aspectos parciales del tema que ha constituido el centro de interés de la Hacienda Pública desde su aparición: la delimitación del papel del Estado como suministrador de bienes y servicios en una sociedad democrática, organizada en torno al mercado como instrumento de asignación económica.

En España, estos problemas también se encuentran hoy en el centro de interés de la Hacienda Pública. La preocupación por los cuantiosos déficit que a partir de los años finales de la década de los setenta han afectado a nuestro sector público acabó derivando hacia el tema, siempre polémico, del adecuado nivel absoluto y relativo del gasto público, su distribución por funciones y la forma en que se gasta, una vez que quedó claro que el actual déficit del sector público en España no estaba siendo originado por una insuficiencia del sistema tributario, sino por un crecimiento muy importante de los gastos públicos (1). Por ello, analizar hasta qué punto el nivel de los gastos públicos en España resulta adecuado para la satisfacción de las necesidades sociales en nuestro país, o comprobar cómo el destino final del gasto público se ajusta a la estructura de tales necesidades, constituye una tarea básica para una valoración más completa de nuestra política fiscal.

A lo largo de este trabajo se tratará de exponer la metodología que pretende seguirse para dar respuesta a las cuestiones ya indicadas acerca del gasto público en España, se describirán las fuentes para su conocimiento y se expondrá una cuantificación de su distribución funcional, se compararán nuestros gastos públicos con los que se realizan en otros países de las Comunidades Europeas y, finalmente, se intentará establecer una modelización de las distintas funciones de gasto

público, al objeto de establecer algunos criterios que permitan cuantificar los actuales niveles de cobertura de los gastos públicos en nuestro país.

II. ANALISIS DEL GASTO PUBLICO: ASPECTOS METODOLOGICOS

Responder a las preguntas que anteriormente se han formulado respecto al gasto público —grado de adecuación del nivel total de esa variable y su distribución por funciones, en un determinado país, a los deseos y necesidades experimentados por el conjunto de sus ciudadanos— obliga, desde un punto de vista metodológico, a tomar como punto de partida el esquema normativo en el que se fundamenta la asignación de recursos en un sistema de economía de mercado.

Como es conocido, el análisis económico permite concluir que si se cumplen determinadas hipótesis sobre el mercado, los bienes que en él se trafican y las conductas de quienes en él intervienen, es posible alcanzar una determinada asignación de recursos, de tal modo que cualquier otra posible asignación alternativa suponga un empeoramiento respecto a la primera para alguno o algunos de los sujetos que intervienen en el mercado. Ello significa que si lo que conocemos como bienes públicos cumpliesen con las hipótesis habituales de divisibilidad y apropiabilidad que suelen caracterizar a la mayor parte de los bienes privados, sería posible que, a través del sistema de precios, el mercado diese respuesta adecuada a las anteriores cuestiones sobre nivel del gasto público y su distribución por funciones, al igual que lo hace con los bienes privados.

Lamentablemente, las cosas no son así en el ámbito del gasto público, pues los bienes en que éste se concreta suelen ser de oferta conjunta —es decir, no divisibles— y, adicionalmente, tampoco en la mayor parte de las ocasiones es posible la exclusión de otros consumidores en el disfrute de tales bienes mediante el pago del precio, por lo que su apropiabilidad resulta nula o muy limitada. Consecuencia de todo ello es la no revelación de preferencias a través del precio por parte de quienes demandan los servicios públicos y la imposibilidad de que el mercado permita definir el nivel más adecuado de gasto público o su distribución por categorías funcionales. De ahí la necesidad de recurrir, para responder muy limitadamente a las preguntas anteriores, a instrumentos distintos de los que habitualmente se utilizan cuando se analiza el gasto en cualquier otro bien de naturaleza privada (2).

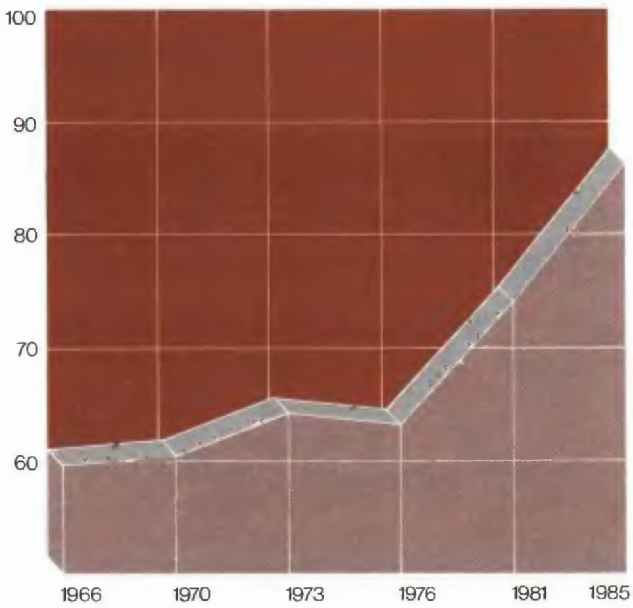
Partiendo del hecho de que en materia de gasto público existen muy graves dificultades para conocer con precisión las preferencias de los consumidores, la respuesta a las preguntas que inicialmente nos formulábamos suele seguir en ocasiones una vía bien distinta: el análisis del comportamiento del gasto en otros países para comprobar hasta qué punto el comportamiento propio difiere de tales pautas e inducir, de este modo, algunos criterios —siempre discutibles— acerca de cuáles podrían ser las posibles consecuencias que pudieran derivarse de ello.

¿Gasta «mucho» un país en seguridad social? ¿Se dedican «pocos» recursos públicos a la educación? Dar respuesta a estos interrogantes dentro de una mínima exigencia de rigor exige, sin embargo, ir más allá de la mera inspección de los datos comparativos internacionales. Estos datos sólo pueden proporcionar una idea intuitiva acerca de la cobertura relativa de las distintas prioridades de gasto público cuando las naciones objeto de comparación se encuentran en similar situación en todos los aspectos relevantes (parecida estructura socioeconómica, mismo grado de desarrollo y entorno político-institucional comparable). En otros casos, es posible imaginar situaciones en las que de un país que dedica a seguridad social recursos por debajo de la media pueda afirmarse que gasta «demasiado» en esta función de gasto (por ejemplo, si la renta *per capita* y la población con más de 65 años se situasen muy por debajo de la media), y viceversa. Para la superación de las limitaciones inherentes al análisis de los datos brutos es necesario recurrir a comparaciones más elaboradas que tomen como base los resultados de un trabajo empírico acerca de los determinantes del crecimiento del gasto.

1. La investigación cuantitativa del comportamiento del gasto público

El primer intento moderno de explicar el crecimiento del sector público fue realizado por Adolf Wagner en una serie de estudios publicados a fines del siglo XIX. La «ley» de Wagner acerca de la extensión creciente de las actividades del Estado es una generalización empírica o inductiva,

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LOS NIVELES DE COBERTURA
(Porcentajes)



probablemente inspirada en el papel determinante del poder político en el proceso de industrialización de Alemania, que asocia una creciente intervención estatal al desarrollo económico de una nación. La interpretación convencional de esta «ley» (véanse Musgrave, 1969, y Bird, 1971) vincula el crecimiento continuado de la participación del gasto público en la renta nacional al proceso de desarrollo de las naciones que se industrializan. La complejidad creciente de las relaciones comerciales, sociales y jurídicas, así como la emergencia de demandas sociales muy elásticas justificarían un papel cada vez más prominente del Estado en la economía.

Con la excepción aislada del estudio de Brecht (1932), la proposición wagneriana fue relegada a un oscuro rincón de la teoría de la Hacienda Pública hasta principios de los años sesenta del presente siglo. Desde entonces, han proliferado los estudios empíricos sobre los determinantes del crecimiento del gasto público, a partir de los trabajos de Fabricant (1952), Musgrave y Culberton (1953) y Brazer (1952), entre otros. La investigación «wagneriana» de los sesenta y los setenta (para una revisión, véase Larkey, Stolp y Winer, 1982) se ha caracterizado por el uso de técnicas de regresión uniecuacional, con las que se ha intentado explicar el crecimiento del gasto en función de un amplio conjunto de variables independientes. Un problema persistente de la «ley» de Wagner ha sido, y todavía lo es, que no está claro qué contrastar. Ello hace difícil separar los intentos de validar la «ley» de Wagner de aquellos estudios más generales acerca de los determinantes del tamaño del gasto o de su crecimiento.

El análisis cuantitativo en este campo ha seguido distintas líneas, en respuesta a las demandas variadas de los investigadores, que van desde la identificación de factores causales de la evolución del gasto y la predicción de su comportamiento futuro hasta la comparación relativamente sofisticada de niveles de cobertura del gasto entre países o áreas geográficas diversas, pretensión última del presente estudio.

Es posible, no obstante, identificar una pauta general de desarrollo del análisis empírico desde la década de los sesenta hasta el presente. En primer término, se ha producido un movimiento «vertical» que se manifiesta en una explotación de los datos cada vez más rigurosa, tanto en la formulación y el contraste de hipótesis como en la aplicación de las técnicas de estimación más apropiadas. Así, de la estimación de relaciones funcionales *ad hoc* se ha pasado al empleo de funciones de demanda de gasto público por el votante mediano (por ejemplo, Mueller, 1985) y de oferta de gasto público por parte de los gobernantes (por ejemplo, Heller, 1975); del análisis de regresión simple se ha evolucionado hasta la aplicación de técnicas como el análisis de varianza (Morss y otros, 1967), componentes principales (Goffman y Mahar, 1971), regresión por etapas (Birdsall, 1965) y estimación de ecuaciones simultáneas (Gramlich, 1969), entre otras; de la mera correlación entre variables se ha progresado hasta el análisis de causalidad (Diamond y Tait, 1988); etcétera.

Sin entrar a comentar las novedades puramente técnicas del análisis del gasto, en esta línea de desarrollo «vertical» cabe destacar dos aportaciones sustantivas. Por una parte, se ha registrado cierto abandono progresivo de las explicaciones casuísticas en beneficio de una mayor integración de las teorías explicativas del gasto en el cuerpo tradicional de la teoría económica. La aplicación

del teorema del votante mediano de Black (1958) permite derivar funciones de demanda de gasto público como solución de un problema de maximización del bienestar individual sujeto a restricciones. Puesto que el ajuste de demanda y oferta de gasto público tiene lugar en el mercado político, este enfoque teórico da entrada a los factores relevantes de demanda —preferencias del electorado, coste percibido del gasto y nivel y distribución de la renta (Mueller, 1985)—, de oferta —ciclo político— electoral (Allen, Sullock y Sabo, 1986), presiones de la burocracia (Niskanen, 1971, y Orzechowski, 1977) y de los grupos de interés (Mueller y Murrel, 1986, y Renaud y Van Winden, 1987), y otros elementos de la estructura institucional del país (sistema y frecuencia electorales, tipo de sistema fiscal, grado de descentralización del poder político, etc. (véase Cameron, 1978).

Por otro lado, hoy se reconoce con generalidad que no cabe deducir de una mera relación empírica el grado y la dirección de la causalidad entre el gasto público y otras variables. ¿Causa la renta al gasto (explicación wagneriana) o la dirección de la causación es la contraria (explicación keynesiana)? Extraer conclusiones en uno u otro sentido requiere algo más que un buen ajuste estadístico.

La aplicación de las técnicas econométricas ideadas por Granger (1969) y Sims (1972) para explorar este tipo de cuestiones comienza a abrirse paso con los trabajos de Sahri y Singh (1984), Blackley (1986), Ram (1988) y Diamond y Tait (1988), entre otros. En la terminología de Granger (1969), pueden distinguirse cuatro tipos de causalidad: *a)* simple (el pasado inmediato causa el presente); *b)* instantánea débil (pasado y presente causan el presente) y fuerte (sólo el presente causa el presente); *c)* desfasada (el pasado distante causa el presente), y *d)* realimentada (proceso causal bidireccional). A título de ejemplo, los *tests* de causalidad realizados por Diamond y Tait sobre datos de dieciocho países elaborados por Summers y Heston (1984) revelan la existencia de múltiples patrones de causalidad. En unos casos la causalidad es inexistente, en otros puede admitirse que el grado de desarrollo causa el crecimiento del gasto y en una minoría no despreciable se identifica al gasto como determinante del aumento de la renta *per capita*. Estos resultados ponen en tela de juicio la pretendida universalidad de cualquier interpretación causal de la «ley de Wagner».

En segundo lugar, junto a estos desarrollos «verticales» o sustantivos, la investigación empírica sobre los determinantes del gasto público ha registrado una evolución «horizontal», ilustrada de forma particularmente clara por los estudios *cross-section,* o de corte transversal, referidos a conjuntos de países o regiones. Estos estudios han coincidido en destacar el escaso poder explicativo del producto nacional o la renta *per capita,* poniendo de relieve un doble imperativo al que debe ajustarse todo análisis empírico riguroso: 1) ampliar el número de variables explicativas de forma que queden recogidas otras dimensiones, económicas y no económicas, del gasto público (así, cabría incluir las influencias demográficas y sociales; la distribución de la renta; la estructura y la presión de la fiscalidad; la tecnología, y los aspectos políticos y administrativos (para una síntesis, véase González-Páramo, 1982), y 2) desagregar el gasto público en categorías económicas o funcionales homogéneas (por ejemplo, Lagares, 1975, y Tait y Heller, 1982).

El trabajo empírico de Cameron (1978) es, junto al estudio pionero realizado por Pryor (1968), uno de los ejemplos más representativos de la ampliación en la cobertura de variables explicativas del gasto público. Cameron se propone explicar las diferencias observadas en el peso global del sector público en un conjunto de dieciocho naciones industrializadas en el período 1960-1975 a través de cinco tipos de causas: «económica» (nivel y tasa de crecimiento de la renta); «fiscal» (peso de la imposición indirecta en los ingresos fiscales); «política» (orientación ideológica del partido gobernante y frecuencia electoral); «institucional» (grado de centralización formal y fiscal de los niveles de gobierno), e «internacional» (exposición de la economía a los mercados internacionales). El análisis empírico, realizado con moderada competencia, identifica una correlación negativa (!) entre los crecimientos de la renta y el gasto público, atribuyendo las diferencias internacionales de gasto público a la dependencia del comercio exterior (a mayor dependencia, mayor intervención pública interior con fines compensatorios) y a la composición política del gobierno (a mayor proporción de la base electoral laborista o socialdemócrata, mayor gasto público). El estudio de Cameron es más afortunado en plantear hallazgos empíricos que en explicarlos teóricamente. La justificación racional del rechazo de la «ley» de Wagner que sus resultados pretenden ser es, cuando menos, difícil de fundar en un

análisis de corte transversal (Peacock y Wiseman, 1979, y Diamond y Tait, 1988).

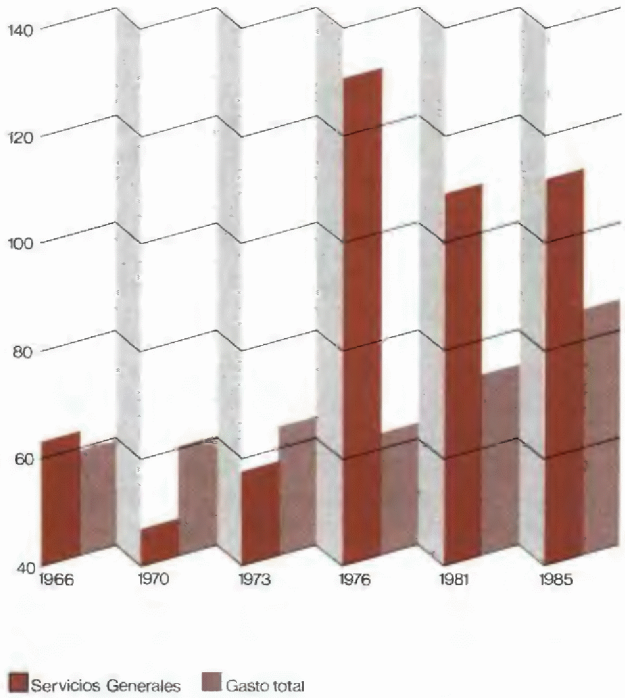
La necesidad de desplazar la atención del análisis desde el gasto agregado hacia su composición económica y/o funcional es ya reconocida por Musgrave (1969). No es razonable esperar que los gastos realizados por el sector público puedan ser explicados por un conjunto de generalizaciones comunes. Así, por ejemplo, parece lógico pensar que la demografía y la tecnología dominen la dinámica de los gastos en sanidad y educación, mientras que en los gastos de transferencia otras variables —distribución de la renta y prosperidad económica, entre otras— deberían también jugar un importante papel.

2. Comparaciones internacionales de cobertura del gasto público

En esta línea de desarrollo «horizontal» se inscriben las comparaciones internacionales de cobertura del gasto público. La principal virtud de estas comparaciones reside en que proporcionan un punto de referencia cualificado en la valoración de la intensidad del «esfuerzo» realizado por el sector público en distintas áreas de gasto. Exponente de este tipo de trabajos es el realizado por Lagares (1975), en el que se evalúan los niveles de cobertura del gasto público español en 1966, 1970 y 1973. El gasto se subdivide en doce categorías funcionales, cuyo comportamiento se explica por medio de la evolución de una decena de variables económicas, geográficas, sociológicas y demográficas en seis países de la CEE entre 1957 y 1970. Más recientemente, Tait y Heller (1982) hacen otro tanto para un conjunto de diez categorías funcionales y ocho categorías económicas de gasto, cuyo comportamiento en una muestra de ochenta y cinco países se trata de explicar por medio de dieciocho variables, todas ellas referidas a años próximos a 1977.

Es evidente, desde luego, que de esta metodología no se puede obtener un criterio o norma de valoración que permita inferir si el nivel y la composición del gasto público en el país considerado se ajustan a criterios de optimalidad paretiana. Sin embargo, si los países que se toman como término de referencia constituyen de algún modo paradigmas de conducta —aunque sea de forma muy limitada— las comparaciones internacionales pueden constituir un criterio relativamente razonable dentro de las escasas posibilidades operativas que se ofrecen para valorar el gasto público. Ello puede resultar algo más adecuado, además, cuando la comparación toma como término de referencia el comportamiento de países en un más avanzado nivel de desarrollo, con estructuras económicas y demográficas que han seguido evoluciones similares a las que puede seguir en el futuro la del país analizado y, sobre todo, cuando el conjunto de tales países va a constituir en breve plazo una unidad económica con el país objeto de análisis. Todas estas características se dan cuando se comparan las magnitudes de la economía española con las de los países más avanzados que ya integran las Comunidades Europeas, y de ahí la justificación de estas comparaciones, sin perder de vista en ningún momento el sentido limitado con que siempre han de utilizarse.

GRAFICO 2
COBERTURA DE LOS SERVICIOS GENERALES
(Porcentajes)



En términos generales, la metodología seguida por estos estudios es la siguiente: Sean «Y_{ij}» la relación entre el gasto público realizado por el país «i» en la función «j» y la renta nacional, «X_{ijk} (k:1, ..., K)» el conjunto de determinantes de dicha función de gasto y «u_{ij}» la perturbación aleatoria. El análisis empírico tratará de estimar los parámetros de la función «$F^j(\cdot)$»:

$$Y_i = F^j (X_{j1}, ..., X_{jk}; u_i), \quad [1]$$
$$i: 1, ..., I$$
$$j: 1, ..., J$$

bajo los supuestos de cierta invarianza de la relación entre variables dependientes y explicativas y constancia de los parámetros estimados. Tras seleccionar los «K'» factores explicativos relevantes —por aplicación de la teoría económica, por exclusión de los poco significativos y por omisión de los que permanecen invariables—, la estimación ofrecerá un modelo de comportamiento capaz de explicar pequeños cambios en «Y_{ij}» en función de pequeños cambios en las «$X_{ijk'}$»:

$$Y_i = G^j (X_{ijk'}), \quad [2]$$
$$X': 1, ..., K'$$

donde «G^j» es la forma funcional estimada. En la práctica, las formas funcionales más empleadas son la lineal y la logarítmico-lineal, y las variables explicativas seleccionadas incluyen factores demográficos (por ejemplo, población en edad escolar, población de personas mayores de 65 años, esperanza de vida, crecimiento de la población, mortalidad infantil y concentración en grandes ciudades), factores relacionados con la estructura productiva (por ejemplo, población activa empleada en distintos sectores de actividad), factores relacionados con el grado y la orientación del desarrollo (por ejemplo, renta *per capita* y apertura exterior de la economía), factores tecnológicos (por ejemplo, *ratio* profesor-alumno en la enseñanza), factores relacionados con la infraestructura (por ejemplo, acceso a reservas de agua potable) y factores político-institucionales (por ejemplo, frecuencia electoral, organización federal o unitaria del Estado, naturaleza del sistema de ingresos públicos y distribución de competencias presupuestarias entre poderes del Estado). Para una revisión, pueden consultarse los trabajos de Lagares (1975), Cameron (1978), Tait y Heller (1982), Solano (1983), y Saunders y Klau (1985).

Si los supuestos habituales acerca de las perturbaciones aleatorias (ruido blanco y homoscedasticidad) y los efectuados anteriormente se verifican, el análisis puede proceder directamente al cálculo de las denominadas «normas de gasto». Por «norma» se entiende la predicción arrojada por el modelo [2] del nivel de gasto del país «0» (ajeno a la muestra o con escaso peso en la misma) en la función «j» condicionada a sus características demográficas, económicas, tecnológicas e institucionales, «Y^*_{0j}»:

$$Y^*_{0j} = G^j (X_{0j1}, ..., X_{0jk}), \quad [3]$$

La norma de gasto es el punto de referencia correcto a la hora de comparar niveles de gasto público entre países, y no la media simple de gastos obtenida de los datos brutos. Esta comparación se efectúa mediante la elaboración de «índices de cobertura» de gasto público:

$$IC_{0j} = \frac{Y_{0j}}{Y^*_{0j}} \times 100 \quad [4]$$

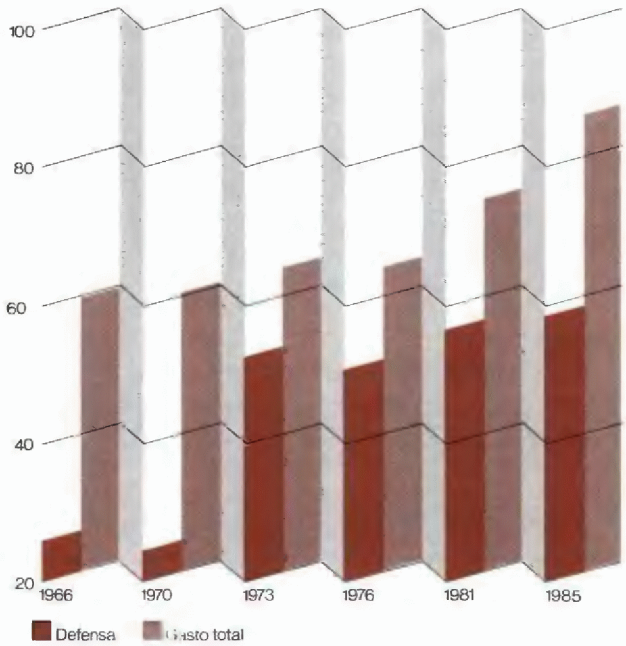
expresión que indica el grado en el que la norma de gasto en la función «j» del país «0» está efectivamente cubierta por la política pública.

3. Utilidad y limitaciones

Como ya se ha indicado, es evidente que las normas de gasto e índices de cobertura que se obtienen de estos estudios deben interpretarse como conceptos puramente descriptivos. Un índice de cobertura inferior a 100 indica que un país gasta en la función estudiada menos de lo que cabría esperar, dados el comportamiento de las restantes naciones y los factores propios del país en cuestión. La ecuación [2] puede tomarse como punto de partida para discutir acerca de las posibles «causas» de esta desviación, así como para realizar predicciones condicionadas acerca de las prioridades de gasto hacia las que la política pública se dirigirá en el futuro.

Explicación, comparación y predicción condicionada, pero en ningún caso prescripción. Aun cuando todas las variables relevantes estuviesen contempladas en el análisis, los índices de cobertura no pueden interpretarse sin riesgo como indicadores del grado de satisfacción de las necesidades de gasto o de las prioridades para la asignación de recursos públicos. En efecto, ni las ecuaciones [2] son funciones de demanda —son formas reducidas en las que intervienen elementos de demanda y oferta, y factores institucionales— ni el gasto directo de recursos es el único instrumento disponible para eliminar ca-

GRAFICO 3
COBERTURA DE LA DEFENSA NACIONAL
(Porcentajes)



rencias sociales. Carencias, que no necesidades, salvo que a aquéllas se una el deseo de hacerlas desaparecer mediante la intervención pública.

En la práctica, el trabajo empírico tropieza con dificultades considerables que van más allá de los problemas econométricos habituales relacionados con los residuos, la exogeneidad de las variables independientes, la interpretación causal de las relaciones y la constancia estructural de los parámetros (para una revisión técnica, véase Diamond y Tait, 1988). Estas dificultades, relacionadas tanto con el soporte teórico de los modelos explicativos como con el de los propios datos, han sido exacerbadas por el problema analizado en sí mismo. Las teorías disponibles y el trabajo empírico realizado hasta el presente son todavía rudimentarios. Ninguna de las explicaciones teóricas ha sido suficientemente desarrollada y contrastada como para ser persuasiva como teoría positiva, o útil como teoría prescriptiva. No resulta sorprendente, en este contexto, que Larkey, Stolp y Winer (1982) hayan llegado a escribir: «Estamos impresionados de lo mucho que ha sido escrito y lo poco que se conoce acerca de por qué el sector público crece (o se reduce) y acerca de las implicaciones de la magnitud y de la composición del sector público en términos de equidad, eficiencia, libertad individual, desarrollo económico o cualquier otro aspecto que a cualquiera pudiese interesar». Aceptar este diagnóstico es reconocer que nos encontramos todavía en una fase muy preliminar de formulación de hipótesis.

Mucho es el trabajo que queda por hacer, desde la propia resolución de problemas de medición y de datos hasta la construcción de teorías positivas de los procesos de decisión que determinan el tamaño y la composición de los gastos públicos. Con respecto a los datos, los problemas se relacionan tanto con la variable dependiente —que no mide producción pública en unidades físicas, sino en términos monetarios, frecuentemente sin corregir mediante deflactores de gasto (con las excepciones de Beck, 1979; Plutta, 1981, y Heller, 1981) o medidas internacionalmente comparables de poder de compra (véase Kravis, 1986)— como con las variables explicativas, buena parte de las cuales no son representables o cuantificables de forma aceptable, especialmente las de tipo ideológico, político e institucional. Los datos longitudinales de calidad y homogeneidad mínimas son muy escasos. Los problemas de comparabilidad en los estudios de corte transversal y cobertura internacional son enormes. Y, lo que es peor, son escasos los incentivos de que disponen los investigadores para invertir fuertemente en la elaboración de datos o en el diseño de sistemas de recogida de éstos. La bondad de los datos no es un prerrequisito para realizar y publicar trabajo «empírico»; después de todo, es sabido que los datos son generalmente defectuosos, pero ¿qué podemos hacer sino seguir haciendo uso de los que están disponibles?

Pocas veces se tiene en cuenta, por otra parte, que la tarea de elaborar una teoría positiva del gasto público lleva consigo la valoración de una cuestión mucho más profunda y compleja: el papel del Estado en el desarrollo de la economía. El carácter multidimensional del desarrollo sugiere que sólo un gran número de variables, relacionadas entre sí de manera no trivial, puede explicar adecuadamente el crecimiento del gasto público y su composición como el resultado de un complejo de procesos de decisión de gobiernos, individuos, empresas y organizaciones.

Aceptar estas observaciones escépticas acerca de las posibilidades de la investigación cuantitativa sobre los determinantes de las diferencias internacionales de gasto público fuerza a la cautela y a la reflexión, pero en modo alguno justifica la vuelta al empleo de métodos histórico-descriptivos. El análisis empírico quizá deba desenvolverse por el momento al nivel más modesto que Peacock y Wiseman (1979) han apuntado: descripción sugerente de regularidades empíricas relevantes a lo largo del tiempo. El interés de esta propuesta empiricista, que pretende sustentar el análisis en relaciones de comportamiento muy estilizadas, estriba en su utilidad para descubrir asociaciones estadísticas útiles en la discusión cualitativa. Aunque es improbable que el conocimiento científico del interior de esa «caja negra» que es el proceso de decisión que determina los volúmenes de gasto pueda llegar de la mano de una sola disciplina, el trabajo empírico de los economistas podrá mejorar sólo en la medida en que se sujete a las orientaciones de la teoría y ponga énfasis en la predicción.

En este contexto, la investigación cuantitativa puede jugar un importante papel como ordenadora, simplificadora y sistematizadora de nuestras ideas acerca de los determinantes del nivel y de las diferencias internacionales de gasto público. Esta es la perspectiva utilizada en el análisis de los niveles de cobertura del gasto público en España que se desarrolla en este trabajo.

III. EL CONOCIMIENTO DEL GASTO PUBLICO POR FUNCIONES

Conocer las categorías funcionales en que se concreta el gasto público constituye un objetivo de gran interés para responder a las cuestiones inicialmente planteadas. Podría pensarse que, ya que ese conocimiento respecto a las categorías en las que el gasto se concreta es esencial para analizar su adecuación a la demanda de los ciudadanos, los distintos países dedicarían un gran esfuerzo a la consecución de este objetivo. Desgraciadamente no es éste, ni mucho menos, el caso. Quienes pretendan conocer el gasto que los países más desarrollados realizan en el conjunto del sector público obteniendo esta clasificación de acuerdo con las funciones o necesidades a las que el gasto pretende dar respuesta se encontrarán, inmediatamente, con la escasez y corta fiabilidad de los datos disponibles sobre tan importante aspecto. La misma situación se da también en nuestro país, con el inevitable resultado de que cualquier análisis sobre el grado de cobertura de las necesidades públicas tiene que iniciarse implementando la engorrosa tarea previa de cuantificar funcionalmente el gasto efectuado por el conjunto de las administraciones públicas. Este ha sido, precisamente, uno de los trabajos preliminares que han tenido que abordarse a lo largo de esta investigación (3).

1. El gasto público por funciones: marco conceptual

El ámbito institucional al que se ha referido el análisis del gasto público por funciones es el bien conocido de las administraciones públicas, es decir, la Administración central, incluyendo en ella al Estado y a los organismos autónomos administrativos, las organizaciones territoriales distintas del Estado —comunidades autónomas y corporaciones locales, en la terminología española— y, finalmente, la seguridad social.

En consecuencia, el gasto público al que aquí se hará referencia no incluye en su ámbito a unidades que, aunque son jurídicamente de naturaleza pública, no se dedican a la producción de servicios de los denominados «colectivos» o «no destinados a la venta», en el sentido que el Sistema Europeo de Cuentas Económicas otorga a estas denominaciones.

El conjunto de operaciones que constituyen este gasto de las administraciones públicas se integra por el total de sus empleos corrientes y de capital, es decir, las compras netas de bienes y servicios, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo, los intereses efectivos, las subvenciones de explotación, las transferencias corrientes sin contrapartidas, la formación bruta de capital, las adquisiciones netas de terrenos y, finalmente, las transferencias de capital.

En el marco conceptual definido por el SEC, no se considera a los «empleos financieros», es decir, a la variación de activos financieros (adquisición de títulos de renta fija y variable, concesion de préstamos, etc.) en el ámbito del gasto público, pero el lector español no debe olvidar la importancia que determinadas operaciones de este tipo han tenido entre nosotros, ya que sin considerarlas quedaría incompleto el estudio del

«gasto público» en nuestro país. Es este el caso de las dotaciones al crédito oficial como vía de financiación del mismo, los créditos vivos que constituyen la contrapartida de la deuda asumida del INI, el préstamo a Rumasa en 1984 y otras partidas similares.

Desde el punto de vista de la delimitación funcional, el gasto de las administraciones públicas se ha establecido con referencia a una clasificación normalizada, al igual que en el caso de las delimitaciones institucionales y operativas que acaban de exponerse. Como es conocido, desde la aparición del sistema de contabilidad nacional de las Naciones Unidas en 1968, y de su versión europea en 1970, la clasificación normalizada constaba de las nueve funciones siguientes:

— Servicios generales de la Administración pública.
— Defensa nacional.
— Enseñanza.
— Sanidad.
— Seguridad social y obras sociales.
— Vivienda y desarrollo colectivo.
— Gastos en otros servicios colectivos y sociales.
— Servicios económicos.
— Gastos diversos no clasificados.

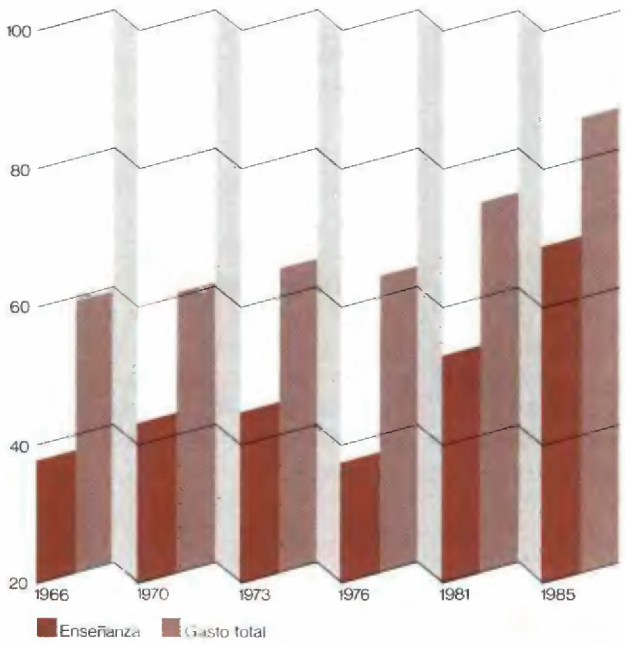
Sin embargo, en la primera estimación de los niveles de cobertura del gasto público en España (Lagares, 1975) se utilizó una clasificación previa, procedente de un estudio monográfico de la Comisión de las Comunidades Europeas, que consideraba las doce funciones siguientes:

— Administración general.
— Justicia y policía.
— Exterior.
— Defensa.
— Enseñanza.
— Sanidad.
— Vivienda y urbanismo.
— Intervenciones sociales.
— Transportes y comunicaciones.
— Industria y comercio.
— Agricultura.
— No clasificados.

Por otra parte, desde 1980 la clasificación funcional vigente consta de las siguientes catorce funciones:

— Servicios generales de la Administración pública.
— Defensa nacional.

GRAFICO 4
COBERTURA DE ENSEÑANZA Y CULTURA
(Porcentajes)



— Orden público y seguridad.
— Enseñanza
— Sanidad.
— Seguridad social y obras sociales.
— Vivienda y desarrollo colectivo.
— Gastos en otros servicios colectivos y sociales.
— Combustible y energía.
— Agricultura.
— Minería e industria.
— Transportes y comunicaciones.
— Otros servicios económicos.
— Gastos diversos no clasificados.

Dado que la información estadística de base de la que se ha dispuesto permitía completar de forma más satisfactoria la antigua clasificación de nueve funciones, se ha optado por utilizar ésta como marco de referencia. Sin embargo, a veces con información completa y a veces con sólo indicadores parciales, se ha logrado ofrecer un detalle de los denominados «servicios económi-

cos» que, aunque a modo de sub-epígrafes, permiten presentar una clasificación prácticamente igual a la de catorce funciones.

Respecto al PIB, es evidente que para las comparaciones internacionales los datos deben expresarse en unidad común. A tales efectos, ha de tenerse presente que la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) utiliza habitualmente dos tipos de unidades para este fin: la unidad de cuenta europea —ECU— y el patrón de poder de compra —PPC—, que permiten efectuar comparaciones en términos reales.

Como es sabido, el ECU es una unidad monetaria tipo «cesta», basada en los tipos de cambio de todas las monedas de la Comunidad excepto la peseta y el escudo. Al expresar los PIB de cada país en ECUS no se obtiene una verdadera comparación de los volúmenes reales de bienes y servicios producidos y utilizados en los diferentes países, ya que, por ejemplo, el PIB por habitante en ECUS de Alemania es mayor que el de España, y no solamente porque los ciudadanos alemanes disfruten de un volumen más elevado de bienes y servicios, sino también porque el nivel general de precios es superior en Alemania que en España.

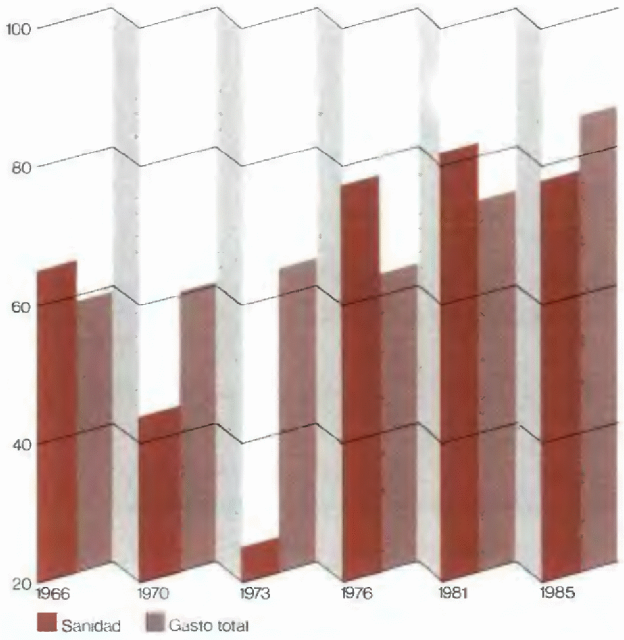
Para eliminar, o al menos corregir parcialmente, esta diferencia en el nivel general de los precios y mejorar las comparaciones internacionales, suelen utilizarse las paridades de poder de compra como instrumento de homogeneización de las distintas macromagnitudes. Por ello, ha parecido más razonable, a efectos de este trabajo, utilizar el PIB y el gasto público por habitante de cada país en términos de paridad de poder de compra.

Finalmente, ha sido necesario efectuar un conjunto de estimaciones respecto a determinadas variables demográficas, laborales, económicas y de referencia general, tales como la población total, la población activa, la formación bruta de capital, la superficie total de los países o el número de habitantes en grandes ciudades. Para todo ello se han utilizado las fuentes de información estadística de naturaleza oficial disponibles al respecto.

2. Período de referencia

En la primera estimación de los niveles de cobertura del gasto público en España (Lagares, 1975) se determinó el gasto público por funciones

GRAFICO 5
COBERTURA DE SANIDAD
(Porcentajes)



para los años 1966, 1970 y 1973. En el presente trabajo se ofrecen estimaciones para los años 1976, 1981 y 1985. La elección de estos años, y no otros, ha venido, de un lado, obligada por el objetivo de dotar de continuidad a la primera investigación y, de otro, condicionada por las limitaciones de la información disponible. Concretamente, hubiera sido preferible presentar aquí estimaciones referidas a 1986, en lugar de a 1985, lo que habría mantenido la cadencia de revisar la situación cada cinco años desde 1976, pero se disponía entonces de poca información para España relativa a ese período y, fundamentalmente, no se dispone de dicha información para los países de la Comunidad. En cualquier caso, la estructura del gasto por funciones no cambia de forma brusca de un año a otro en países tan poco sujetos a variaciones en su organización político-administrativa, razón por la cual esta supuesta limitación en el período al que van referidas las últimas informaciones es sólo aparente, y no introduce mayores distorsiones en el análisis que aquí se hace.

3. Países seleccionados como norma

Como ya se ha indicado, no parece existir una «norma» sobre niveles y estructura del gasto público que pueda considerarse óptima. A pesar de todo, una posible orientación sobre la situación relativa del gasto en un país concreto, en este caso España, puede deducirse de su comparación con los países que se consideran una referencia aceptable. ¿Cuáles son estos países en nuestro caso concreto? En principio, podrían mencionarse los de la CEE, Estados Unidos y Japón, países todos con economía de mercado y elevado nivel de desarrollo; pero limitaciones estadísticas obligaron a excluir del estudio a los llamados «pequeños países» de la CEE, y la inexistencia de información estadística homogénea —e incluso alguna especificidad en su organización institucional— aconsejaron no incluir a Estados Unidos y Japón. En definitiva, además de con la de España, se ha trabajado con la clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

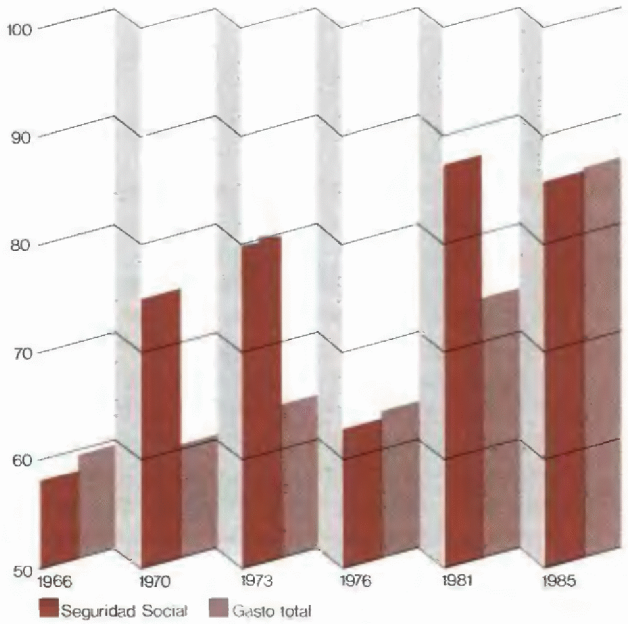
4. Fuentes de información y metodología

Para el caso concreto de nuestro país, la información necesaria para la elaboración de una clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas se ha obtenido de la *Contabilidad Nacional de España* y de las *Cuentas de las Administraciones Públicas* que publica la Intervención General del Estado. La referencia a distintos períodos ha obligado, sin embargo, a efectuar una larga tarea de homogeneización de las series de la Contabilidad base 1970 y de la Contabilidad base 1980, de adaptación de las distintas clasificaciones funcionales del gasto público y de ajustes derivados de la heterogeneidad en los criterios de clasificación que se han tenido en las cuentas oficiales o de errores observados. Sin embargo, para el caso concreto de los gastos efectuados por las comunidades autónomas, ha habido que efectuar estimaciones sobre hipótesis fundamentadas en la contabilidad nacional. En el caso del gasto de las corporaciones locales, ha sido necesario también recurrir a estimaciones y a trabajos no publicados de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. Para la seguridad social existía información suficiente, pero ha sido necesario proceder a su homogeneización y ajuste.

Por lo que respecta a los grandes países de las Comunidades Europeas, la información básica utilizada ha procedido de la contabilidad nacional de tales países, obteniéndose de este modo la estructura funcional correspondiente y proyectándose estos datos sobre las macro-magnitudes más significativas de la contabilidad nacional.

Es evidente que la heterogeneidad y escasez de la información disponible limita sensiblemente la validez de alguna de las conclusiones que se alcanzan, pero el trabajo realizado permite, incluso con las limitaciones señaladas, un conocimiento del gasto público por funciones homogéneas del que hasta ahora no se ha dispuesto para España y los grandes países de las Comunidades Europeas.

GRAFICO 6
COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL
(Porcentajes)



CUADRO N.° 1

GASTOS PUBLICOS EN ESPAÑA Y EN LOS GRANDES PAISES DE LA CEE
(Por habitante y en unidades de poder de compra)

FUNCIONES	1976		1981		1985	
	España	Grandes países CEE	España	Grandes países CEE	España	Grandes países CEE
1. Servicios generales Admón. pública	109,09	219,06	231,73	402,31	372,24	586,02
2. Defensa nacional	63,95	163,06	123,59	324,06	181,89	471,28
3. Enseñanza	86,52	262,07	196,97	521,37	325,71	749,95
4. Sanidad	142,95	269,23	289,66	556,42	406,08	801,17
5. S. social y obras sociales	338,57	810,84	930,78	1.636,12	1.357,82	2.477,80
6. Vivienda y desarrollo colectivo	41,38	108,86	84,97	214,12	169,20	293,52
7. Gastos otros servicios colectivos y soc.	11,29	25,98	46,35	53,29	84,60	76,84
8. Servicios económicos	116.62	248,18	293,52	434,48	604,89	648,01
8.1. Combustible y energía	7,52	14,34	15,45	33,13	33,84	47,13
8.2. Agricultura	33,86	41,66	77,24	40,81	105,75	58,40
8.3. Minería e industria	11,29	8,96	46,35	23,04	114,21	43,03
8.4. Transporte y comunicaciones	52,67	126,33	127,45	213,16	253,80	309,92
8.5. Otros	11,29	56,89	27,04	124,34	97,29	189,54
9. Gastos diversos no clasificados	41,38	107,07	88,83	331,26	363,78	542,99
TOTAL	951,76	2.214,35	2.286,40	4.473,42	3.866,19	6.647,58

IV. GASTO PUBLICO EN ESPAÑA Y EN LOS GRANDES PAISES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: ASPECTOS COMPARADOS

Un primer nivel, en lo que concierne a las comparaciones internacionales del gasto público, lo representa —como anteriormente se ha indicado— la mera comparación de los niveles de gasto público entre los diferentes países. Dos problemas se presentan a este respecto: en primer término, la elección de las unidades en que se expresará el gasto público, al objeto de permitir comparaciones entre magnitudes homogéneas; en segundo lugar, la necesidad de referir el gasto público a alguna otra variable que permita expresar la dimensión relativa de cada país. Si a ello se añade la necesidad de expresar el gasto público en términos que permitan comprobar la naturaleza de su contenido, queda delimitado el campo de problemas que este tipo de comparaciones plantea.

Por lo que respecta a las unidades en que habrá de expresarse el gasto público, ya se ha expuesto anteriormente que en este trabajo se utilizará el criterio de paridad de poder de compra, por entender que tales paridades expresan mejor que cualquier otra solución alternativa la auténtica capacidad de las magnitudes económicas de cada país.

En cuanto al índice que permita relacionar el gasto público con la dimensión de cada país, parece evidente que éste ha de ser el número de habitantes, expresándose consecuentemente el gasto público en unidades de poder de compra por habitante y año, pues de ese modo puede conocerse con mayor precisión cuál es la cantidad de gasto público que, al menos en un plano ideal, correspondería a cada ciudadano en los países de referencia.

Finalmente, interesa describir también el objeto que pretende alcanzar cada unidad de gasto público desde el punto de vista de las necesidades cuya cobertura demandan los ciudadanos. Para ello, el gasto público se clasificará desde un punto de vista funcional, utilizando a tales efectos los criterios que anteriormente se han expuesto.

1. Gastos públicos y niveles de cobertura

En el cuadro n.° 1 se exponen los gastos públicos en España y en los grandes países de las Comunidades Europeas clasificados funcionalmente y expresados en unidades de poder de compra por habitante y año de referencia. Como puede comprobarse, el gasto público total en España por habitante y año representó 951,76 unidades de poder de compra en 1976, 2.286,4 unidades de poder de compra por habitante en 1981 y 3.866,2 unidades de poder de compra por habitante en 1985. Frente a tales cifras, el gasto público representó en el conjunto de los grandes países de la Comunidad un valor de 2.214,4 unidades de poder de compra por habitante en 1976, 4.473,4 unidades en 1981 y 6.647,6 unidades en 1985.

La conclusión que puede obtenerse de la simple comparación de estas cifras se deduce del cuadro número 2. El grado de cobertura de las necesidades públicas en España respecto al conjunto de los grandes países de la Comunidad —en el limitado sentido en el que hay que entender lo que en el contexto de este trabajo denominamos «grado de cobertura de las necesidades públicas»— fue, en consecuencia, del 43 por 100 en 1976, del 51,5 por 100 en 1981 y del 58,2 por 100 en 1985. Porcentajes todos ellos que, sin necesidad de mayores comentarios, señalan un bajo nivel de gasto público por habitante en nuestro país respecto al conjunto de los grandes países integrantes de las Comunidades Europeas.

Tanto en el cuadro n.° 1 como en el cuadro número 2 se desglosan los gastos públicos totales en sus distintas funciones, y ello permite comprobar, además, cómo la cuantía absoluta de los gastos y el grado de cobertura son bien distintos de una función a otra. Así, por ejemplo, mientras que el gasto público en minería e industria es comparativamente más elevado en España que en otros países de la Comunidad, los gastos de enseñanza, defensa, sanidad y seguridad social, y obras sociales suelen situarse apreciablemente por debajo de los valores medios del grado de cobertura para cada año considerado.

2. Limitaciones de este análisis

Como ya se ha indicado anteriormente, las conclusiones que pueden obtenerse de los datos contenidos en los cuadros n.os 1 y 2 están inevitablemente limitadas por el hecho de que la

CUADRO N.° 2

COBERTURA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS EN ESPAÑA RESPECTO A LA CEE
(En porcentajes e índices base 100)

FUNCIONES	1976		1981		1985	
	Grado cobertura	Indice Total = 100	Grado cobertura	Indice Total = 100	Grado cobertura	Indice Total = 100
1. Servicios generales Admón. pública	49,8	115,9	57,6	112,7	63,5	109,2
2. Defensa nacional	39,2	91,2	38,1	74,6	38,6	66,4
3. Enseñanza	33,0	76,8	37,8	73,9	43,4	74,7
4. Sanidad	53,1	123,5	52,1	101,9	50,7	87,1
5. S. social y obras sociales	41,8	97,1	56,9	111,3	54,8	94,2
6. Vivienda y desarrollo colectivo	38,0	88,4	39,7	77,6	57,6	99,1
7. Gastos otros servicios colectivos y soc.	43,4	101,1	87,0	170,2	110,1	189,3
8. Servicios económicos	47,0	109,3	67,6	132,2	93,3	160,5
8.1. Combustible y energía	52,5	122,1	46,6	91,2	71,8	123,5
8.2. Agricultura	81,3	189,1	189,3	370,3	181,1	311,4
8.3. Minería e industria	126,0	293,1	201,1	393,5	265,4	456,4
8.4. Transporte y comunicaciones	41,7	97,0	59,8	117,0	81,9	140,8
8.5. Otros	19,8	46,2	21,7	42,5	51,3	88,3
9. Gastos diversos no clasificados	38,6	89,9	26,8	52,5	67,0	115,2
TOTAL	43,0	100,0	51,1	100,0	58,2	100,0

comparación sólo ha tenido en cuenta la magnitud del gasto público en relación con el número de habitantes de cada país, pero no, en absoluto, otras características de gran interés a la hora de comparar los niveles de gasto público, tales como la cuantía de la producción total en cada país, así como otro conjunto de factores demográficos, económicos o geográficos que pueden influir notablemente en la configuración de la variable objeto de estudio, es decir, del gasto público. Por ello, la conclusión, por ejemplo, de que el grado de cobertura de las necesidades públicas en España, respecto a los grandes países de la Comunidad, se sitúa en el 58,2 por 100 para 1985 es cuantitativamente cierta, pero económicamente de escasa significación, pues las circunstancias españolas en cuanto a capacidad económica, espacio geográfico y demografía son bien distintas de las que concurren en los países de la Comunidad respecto a los que se establece la comparación.

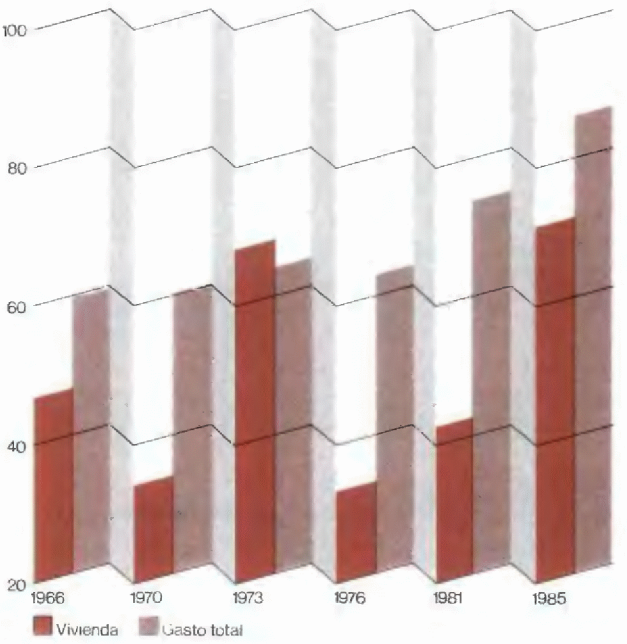
Por ello, resulta necesario, para fundamentar más ampliamente la comparación —sin olvidar, en ningún caso, las limitaciones metodológicas de este tipo de análisis—, determinar algún criterio o norma de comportamiento comunitario en materia de gasto en el que tales factores puedan tener, o jugar, un cierto papel. Esta es, precisamente, la tarea que se abordará en el siguiente apartado de este trabajo.

V. LA MODELIZACION DEL GASTO: LA «NORMA COMUNITARIA»

Como ya se ha venido exponiendo, la obtención de un indicador del grado de cobertura de las necesidades públicas en España —en el sentido limitado en el que han de utilizarse estos indicadores— obliga a definir el baremo de medición que, en el caso concreto de este trabajo, se obtendrá a partir de lo que cabría denominar «norma comunitaria de gasto».

Se trata, en definitiva, de ligar el valor del gasto público por habitante y en unidades de poder de compra para las distintas funciones de gasto con variables relevantes explicativas de su nivel. A estos efectos, no cabe duda de que la variable inmediata más significativa será, en la mayor parte de las ocasiones, la cuantía de la renta por habitante. Sin embargo, no por ello habrán de dejar de considerarse posibles variables explicativas

GRAFICO 7
COBERTURA DE VIVIENDA
(Porcentajes)



para las distintas funciones de gasto. A título de ejemplo, el porcentaje de población en edad escolar puede ser relevante para explicar el gasto público en educación.

Los resultados de la estimación de estas funciones de gasto para los grandes países comunitarios se utilizan para definir lo que denominaremos en el presente trabajo *norma comunitaria*. Esta pretende cuantificar el valor que adoptaría el gasto público por habitante en el conjunto de los países comunitarios considerados —Francia, Italia, Alemania y Reino Unido— si su nivel de renta y el nivel de las demás variables relevantes explicativas de cada función de gasto coincidiesen con los valores que tales variables tienen en España. A partir de la *norma comunitaria* así definida, el grado de cobertura se obtiene calculando el porcentaje que representa el valor efectivamente observado del gasto público para cada función en España en relación al valor obtenido de la *norma comunitaria* estimada, una vez que sobre la misma se aplican los valores españoles de las variables explicativas.

CUADRO N.° 3

ESTIMACION *SURE* DE LAS ECUACIONES DE GASTO

	Servicios generales		*Defensa*		*Enseñanza*		*Sanidad*		*Seguridad social*	
Constante	—0,0275	(—2,06)	—0,1043	(—3,56)	—0,6233	(—4,11)	—0,0963	(—3,75)	—0,4165	(—4,72)
Renta *per capita*	0,0442	(30,86)	0,0340	(10,84)	0,0692	(16,53)	0,0615	(22,07)	0,1916	(19,95)
% población menor de 15 años	—	—	—	—	0,0229	(4,05)	—	—	—	—
Tasa de paro	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Dummy Alemania	0,0467	(4,13)	0,0575	(2,33)	—	—	0,0927	(3,86)	0,4714	(5,56)
Dummy Francia	—	—	0,1248	(4,86)	—	—	0,1328	(5,78)	0,5626	(6,53)
Dummy R. Unido	—	—	0,2462	(11,99)	—	—	—	—	—	—
Dummy España	—	—	—	—	—0,1816	(—7,22)	—	—	—	—
R^2 ajustado	0,9832	—	0,9088	—	0,9636	—	0,9693	—	0,9664	—
% error de la estimación	5,89		19,25		9,97		8,94		10,20	

	Vivienda		*Otros servicios*		*Servicios económicos*		*Gastos diversos*	
Constante	—0,4781	(—6,58)	—0,0440	(—3,30)	0,1649	(3,53)	—0,0110	(—0,18)
Renta *per capita*	0,0303	(10,67)	0,0065	(4,58)	0,0341	(5,65)	0,0523	(8,13)
% población menor de 15 años	0,0155	(6,23)	—	—	—	—	—	—
Tasa de paro	—	—	—	—	0,0420	(4,54)	—	—
Dummy Alemania	—	—	0,0531	(4,42)	—0,1636	(—3,89)	—0,2616	(—4,56)
Dummy Francia	0,1168	(6,39)	0,0786	(6,74)	—0,2625	(—7,11)	—0,2933	(—5,31)
Dummy Reino Unido	0,1819	(11,01)	—	—	—0,2547	(—8,75)	—	—
Dummy España	—	—	0,0456	(9,09)	—0,1850	(—4,72)	—0,1332	(—3,00)
R^2 ajustado	0,9027	—	0,7165	—	0,8522	—	0,8116	—
% error de la estimación	21,00		48,67		19,41		34,03	

1. Ecuaciones explicativas del gasto público por funciones

Para cada uno de los países que este estudio contempla se dispone de tres observaciones sobre el gasto público por funciones, relativas a los años 1976, 1981 y 1985. Dada esta información, de tipo «panel de datos», resulta aconsejable estimar el conocido como modelo de «efectos fijos».

Este tipo de modelo presupone la igualdad para cada función de las propensiones al gasto con respecto a las variables relevantes incluidas en el modelo, salvo el término independiente (o constante) de la ecuación, que se permite que varíe entre los distintos países. Así, siendo «Y_{it}» el gasto público en la función de gasto «j» del país «i» en el período «t», y «X_{it}» la lista de variables explicativas, excluido el término constante, se supone que se satisface:

$$Y_{it} = \mu_{ij} + X'_{it}\,\beta_j + \epsilon_{it} \qquad [5]$$

en donde «ϵ_{it}» es un *schock* aleatorio que satisface los requisitos usuales.

Alternativamente, esta ecuación de gasto [5] puede también expresarse a partir de:

$$Y_{it} = \mu_i + X'_{it}\,\beta_j + \sum_{2}^{5} \delta_i D_i + \epsilon_{it} \qquad [6]$$

$$\mu_{ij} = \mu_j + \delta_i \qquad [7]$$

en donde «D_i» es una variable ficticia que adopta valor unitario para las observaciones del país «i», y cero en los demás casos.

Dado que se dispone de un total de nueve funciones de gasto (servicios generales, defensa nacional, enseñanza, sanidad, seguridad social y obras sociales, vivienda y desarrollo colectivo, otros servicios colectivos y sociales, servicios económicos, y gastos diversos no clasificados), «j» de la ecuación [6] adopta valores 1 hasta 9, y el conjunto de las nueve ecuaciones, con objeto de aumentar la eficiencia, puede ser estimado por un método que tenga en cuenta la covarianza no nula entre las perturbaciones aleatorias de las

CUADRO N.° 4

TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS POR FUNCIONES DE GASTO

	Ordenada en el origen ecuación España	*Ordenada en el origen ecuación norma*	*Diferencia de ordenadas*	*Error estándar de la diferencia*	*Estadístico "T"*
1. Servicios generales	—0,027455	—0,015769	—0,011686	0,002832	—4,1259
2. Defensa nacional	—0,104323	0,002811	—0,107133	0,012090	—8,8611
3. Enseñanza	—0,804868	—0,623297	—0,181572	0,025150	—7,2196
4. Sanidad	—0,096264	—0,039898	—0,056366	0,009289	—6,0678
5. Seguridad social y obras sociales	—0,416458	—0,157955	—0,258503	0,034029	—7,5964
6. Vivienda y desarrollo colectivo	—0,478052	—0,403385	—0,074666	0,006862	—10,8813
7. Otros servicios colectivos y sociales	0,001559	—0,011117	0,012676	0,006709	1,8893
8. Servicios económicos	—0,020110	—0,005324	—0,014785	0,037224	—0,3972
9. Gastos diversos no clasificados	—0,144275	—0,149764	0,005489	0,043746	0,1255

distintas ecuaciones especificadas. Este es el método conocido con las siglas SURE.

Debido al escaso número de observaciones disponibles en este estudio para estimar las distintas ecuaciones de gasto, cuando ciertas variables ficticias de la ecuación tipo [6] no eran estadísticamente significativas (nivel 5 por 100), se ha procedido a suprimirlas. No obstante, puede demostrarse con facilidad que si la variable está afectada a nivel poblacional por un coeficiente distinto de cero, su eliminación errónea, en general, produce sesgo en la estimación de la totalidad de coeficientes poblacionales.

Por último, el país de referencia que en este estudio se ha considerado es Italia. Es decir, «μ_j» representa el término independiente de la ecuación explicativa de la función de gasto «j» de Italia. Los coeficientes que afectan a las variables ficticias representan la diferencia entre el término independiente de Italia y el término independiente del país considerado.

El cuadro n.° 3 recoge los resultados de la estimación de las nueve funciones del gasto.

Estas nueve ecuaciones de gasto sirven para caracterizar lo que venimos denominando *norma comunitaria de gasto público*. No proceden, obviamente, de ningún modelo teórico sobre la demanda de gasto público, sino que únicamente permiten sistematizar ciertas regularidades empíricas detectadas. Empero, a pesar del carácter empírico que ha presidido necesariamente su especificación, en ésta se han seguido ciertas reglas que podrían resumirse del siguiente modo:

a) En todas las ecuaciones se ha mantenido la renta por habitante como variable explicativa. Es, en definitiva, la renta por habitante una magnitud expresiva de la capacidad de pago y, por tanto, del gasto público por habitante que el contribuyente medio puede financiar.

b) Después de incluir la renta por habitante, se ha tratado de determinar si otras variables resultaban estadísticamente significativas para explicar ciertas funciones de gasto. Un ejemplo claro es el porcentaje de población en edad escolar en caso del gasto público en educación. Es posible, no obstante, que aparezca como significativa una variable carente de justificación económica. En tal supuesto, se ha optado por atribuir tal resultado al puro error muestral, de suerte que tal variable no ha sido incluida en la correspondiente ecuación utilizada para definir la norma comunitaria de gasto.

c) Igual criterio se ha seguido cuando el signo de una variable era contrario al esperado. En definitiva, la *norma comunitaria de gasto* probablemente obedezca a un complejo mecanismo que puede visualizarse como estocástico. Una realización de tal mecanismo es la muestra a la que se tiene acceso. En tal contexto, todo proceso de prueba y error puede comportar acusados problemas de agotamiento de los datos y de correlación espuria. De aquí se sigue que la aparente significatividad de ciertas variables no justificables carezca de contenido informativo a efectos de caracterizar al proceso subyacente de generación de datos o *norma comunitaria*.

Para concluir, cabe destacar que, con objeto

CUADRO N.° 5

TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS PARA EL GASTO TOTAL

	Gasto público total
Ordenada en el origen de la ecuación explicativa del gasto en España ...	—2,090244
Ordenada en el origen de la ecuación explicativa de la *norma comunitaria de gasto*	—1,403698
Diferencias de ordenadas en el origen.	—0,686546
Error estándar de la diferencia	0,084478
Estadístico «T»	—8,126910

de verificar la sensibilidad de los resultados a la inclusión o exclusión de variables, las nueve ecuaciones comentadas fueron también estimadas considerando sólo la renta como variable explicativa. Si bien no parece necesario reproducir los resultados obtenidos, tal como más adelante se indica, las tasas de cobertura estimadas, así como los coeficientes «β_i» resultaron, en general, poco sensibles a la inclusión o exclusión de variables.

2. Definición de la «norma comunitaria de gasto»

Para la obtención de la *norma comunitaria de gasto público* se ha definido una ecuación de gasto por habitante en la media de países de la Comunidad analizados (Italia, Alemania, Francia y Reino Unido), excluido España. Considerando que «μ_{ij}» para «i = 1 hasta 4» refleja el término constante de las ecuaciones de gasto de Italia, Alemania, Francia y Reino Unido, la ecuación media o *norma de gasto* para la función «j» se ha definido a partir de:

$$Y_{ij}\ (norma) = \bar{\mu}_j + X'_{ij}\,\beta_j \qquad [8]$$

siendo

$$\bar{\mu}_j = \frac{1}{4}\,(\mu_{1j} + \mu_{2j} + \mu_{3j} + \mu_{4j}) \qquad [9]$$

Es decir, dado que para la función «j» las ecuaciones de gasto entre los distintos países se supone que difieren sólo por el término constante, la ecuación *norma,* o media, será la obtenida promediando los términos constantes u ordenadas en el origen de los países considerados.

A este respecto, la primera columna del cuadro número 4 ofrece el valor estimado de «μ_{5j}» (la ordenada en el origen de España), mientras que la segunda recoge el valor de «$\bar{\mu}_j$» (es decir, de la media comunitaria). La diferencia de ordenadas que detalla la columna tercera es un reflejo de los desplazamientos que experimenta la corres-

CUADRO N.° 6

GASTOS PUBLICOS EN ESPAÑA Y SEGUN LA «NORMA COMUNITARIA»
(Por habitante y en unidades de poder de compra)

FUNCIONES	*1976*		*1981*		*1985*	
	España	*"Norma comunitaria"*	*España*	*"Norma comunitaria"*	*España*	*"Norma comunitaria"*
1. Servicios generales Admón. pública	109,1	83,5	231,7	212,3	372,2	332,7
2. Defensa nacional	64,0	126,8	123,6	220,2	181,9	312,0
3. Enseñanza	86,5	248,5	197,0	427,2	325,7	547,5
4. Sanidad	143,0	184,2	289,7	353,0	406,1	518,9
5. S. social y obras sociales	338,6	540,5	930,8	1.066,7	1.357,8	1.583,7
6. Vivienda y desarrollo colectivo	41,4	124,7	85,0	200,2	169,2	237,0
7. Gastos otros servicios colectivos y soc.	11,3	12,7	46,3	30,7	84,6	48,4
8. Servicios económicos	116,6	148,3	293,5	393,2	604,9	590,3
9. Gastos diversos no clasificados	41,4	40,8	88,8	184,3	363,8	325,4
TOTAL	951,8	1.510,0	2.286,4	3.087,9	3.866,2	4.495,7

CUADRO N.° 7

COBERTURA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS EN ESPAÑA RESPECTO A LA «NORMA COMUNITARIA»
(En porcentajes)

FUNCIONES	1976		1981		1985	
	Grado cobertura	Indice Total = 100	Grado cobertura	Indice Total = 100	Grado cobertura	Indice Total = 100
1. Servicios generales Admón. pública	130,7	207,3	109,2	147,4	111,9	130,1
2. Defensa nacional	50,4	80,0	56,1	75,8	58,3	67,8
3. Enseñanza	34,8	55,2	46,1	62,3	59,5	69,2
4. Sanidad	77,6	123,1	82,1	110,8	78,3	91,0
5. S. social y obras sociales	62,6	99,4	87,3	117,8	85,7	99,7
6. Vivienda y desarrollo colectivo	33,2	52,6	42,4	57,3	71,4	83,0
7. Gastos otros servicios colectivos y soc.	88,9	141,0	151,0	203,9	174,8	203,3
8. Servicios económicos	78,6	124,8	74,7	100,8	102,5	119,2
9. Gastos diversos no clasificados	101,4	160,9	48,2	65,1	111,8	130,0
TOTAL	63,0	100,0	74,0	100,0	86,0	100,0

pondiente función de gasto al pasar de la media comunitaria a España. Dado que se opera con una estimación de los correspondientes parámetros poblacionales y que el estimador puede conceptuarse como una variable aleatoria, la diferencia de ordenadas se estima con un error *standard* que puede utilizarse para efectuar contrastes de significatividad estadística.

Salvo servicios económicos y gastos diversos no clasificados, cuya diferencia de medias no es estadísticamente significativa, en los demás casos el componente del gasto no ligado a la renta (y demás variables explicativas) es, en el caso de España, distinto que en la media de países comunitarios. Adicionalmente, en general, el signo de esta diferencia —con las excepciones de «otros servicios colectivos y sociales» y «gastos diversos no clasificados»— es negativo.

Finalmente, el gasto total puede obtenerse con facilidad agregando las distintas funciones de gasto. El cuadro n.° 5 ofrece los resultados obtenidos. En concreto, la ordenada en el origen de la ecuación de gasto total en España es «—2,09», mientras que la ordenada en el origen de la ecuación de gasto total, explicativa de la norma comunitaria, es de «—1,40». Tal diferencia es también estadísticamente significativa a los niveles que se consideran usualmente para efectuar los contrastes.

3. Grado de cobertura de las necesidades públicas

Hablar de grado de cobertura puede resultar equívoco, en la medida en que un grado de cobertura inferior al 100 por 100 no necesariamente implica la deseabilidad de expandir tal función de gasto para incrementar el bienestar social. Aparte de las dificultades que plantea identificar la cuantía de la provisión de un bien o servicio público con el valor monetario del gasto dedicado a tal objeto (a título ilustrativo, un país puede tener una sanidad pública muy cara y completamente inoperante), la media o *norma comunitaria* no tiene por qué representar un valor óptimo o deseable en la provisión de servicios publicos, aún en el supuesto de que los distintos países fuesen igualmente eficientes en la transformación de gasto público monetario en *output* efectivo del sector público.

El grado de cobertura de las funciones de gasto que seguidamente se presenta debe, pues, entenderse como la simple comparación entre el valor del gasto público en España y el valor que tal variable adoptaría si la relación de comportamiento se adecuase a la imperante en los países de la comunidad. No obstante, obtener conclusiones valorativas acerca de la conveniencia de expandir o contraer ciertas funciones de gasto exigiría posiblemente un tratamiento más pormenorizado del tema.

Teniendo presentes estas consideraciones, deben examinarse conjuntamente los cuadros números 1 y 6. El primero de ellos presenta una comparación directa entre el gasto público por habitante en España y en los demás países comunitarios que este estudio contempla. Todas las magnitudes están expresadas en unidades de poder de compra. Como es evidente, el gasto público por habitante en España es más bajo que en los demás países. No obstante, también su nivel de renta es más bajo, motivo por el que esta comparación directa no resulta demasiado adecuada.

El cuadro n.° 6 compara el valor observado del gasto público por habitante en España en las distintas funciones con el valor *norma* obtenido a partir de la ecuación [8] ya descrita. Así, repitiendo esta ecuación, se tiene:

$$Y_{ij}\ (norma)\ \bar{\mu}_j + X'_{ij}\ \beta_j \qquad [8]$$

Asignando a «X'_{ij}» los valores «observados» para España, se obtienen los «valores *norma*» de las distintas funciones de gasto público. La suma de gastos por funciones permite obtener el gasto total.

Los resultados obtenidos en este estudio muestran, en general, un elevado grado de similitud con los alcanzados por Lagares (1975) utilizando una metodología similar, aunque con técnicas de estimación distintas. Al mismo tiempo, estos resultados son bastante robustos con respecto a especificaciones alternativas de las funciones de gasto. En concreto, la consideración exclusiva de la renta por habitante como variable explicativa, tal como antes ya se ha destacado, no altera de forma sensible los porcentajes de cobertura estimados.

Queda, sin embargo, pendiente una difícil e interesante tarea: la homogeneización de las unidades de gasto público por habitante expresadas en paridades de poder de compra a unidades de gasto por habitante teniendo en cuenta la calidad del *output* público que el contribuyente percibe. A título ilustrativo, una tasa de cobertura del 80 por 100 en sanidad resulta poco significativa si, como antes ya se ha señalado, el contribuyente, además de financiar la sanidad pública, necesita acudir a la sanidad privada para resolver sus problemas de salud.

VI. RESULTADOS DEL TRABAJO: NIVELES COMPARADOS DE GASTO PUBLICO

A lo largo de las páginas anteriores se ha descrito una metodología y sus evidentes limitaciones, se ha presentado una cuantificación homogénea del gasto público por funciones para España y para los países más importantes de las Comuni-

CUADRO N.° 8

GRADOS DE COBERTURA RESPECTO A GRANDES PAISES Y A LA «NORMA COMUNITARIA»
(En porcentajes)

FUNCIONES	1976		1981		1985	
	Respecto a países	Respecto a "norma comunitaria"	Respecto a países	Respecto a "norma comunitaria"	Respecto a países	Respecto a "norma comunitaria"
1. Servicios generales Admón. pública	49,8	130,7	57,6	109,2	63,5	111,9
2. Defensa nacional	39,2	50,4	38,1	56,1	38,6	58,3
3. Enseñanza	33,0	34,8	37,8	46,1	43,4	59,5
4. Sanidad	53,1	77,6	52,1	82,1	50,7	78,3
5. S. social y obras sociales	41,8	62,6	56,9	87,3	54,8	85,7
6. Vivienda y desarrollo colectivo	38,0	33,2	39,7	42,4	57,6	71,4
7. Gastos otros servicios colectivos y soc.	43,4	88,9	87,0	151,0	110,1	174,8
8. Servicios económicos	47,0	78,6	67,6	74,7	93,3	102,5
9. Gastos diversos no clasificados	38,6	101,4	26,8	48,2	67,0	111,8
TOTAL	43,0	63,0	51,1	74,0	58,2	86,0

CUADRO N.° 9

COBERTURA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS EN ESPAÑA
(En porcentajes. *Norma comunitaria* = 100)

FUNCIONES	*1966*	*1970*	*1973*	*1976*	*1981*	*1985*
Servicios generales	62,78	46,62	57,43	130,65	109,17	111,90
Defensa nacional	25,75	24,26	52,23	50,43	56,11	58,29
Enseñanza y cultura	37,73	43,23	44,68	37,44	53,13	68,85
Sanidad	65,20	44,08	24,94	77,62	82,05	78,26
Seguridad social y O. S.	58,26	74,98	79,97	62,64	87,26	85,74
Vivienda y urbanismo	46,56	34,21	68,04	33,17	42,45	71,40
Servicios económicos	126,35	99,20	64,03	78,64	74,64	102,47
TOTAL	59,61	60,30	64,14	63,03	74,04	86,00

Fuente: Lagares (1975), «Las necesidades públicas en España: Niveles de cobertura», y elaboración propia.

dades Europeas, se han efectuado comparaciones entre las cuantías absolutas de tales gastos por habitante y año y, finalmente, se ha efectuado una modelización de las distintas funciones de gasto para alcanzar un criterio, o *norma comunitaria de gasto público,* que tome en consideración no sólo los valores del gasto público por habitante, sino además la capacidad económica de cada país, sus circunstancias espaciales y sus más relevantes magnitudes demográficas. Quedan ahora por exponer los resultados alcanzados mediante estas modelizaciones y las conclusiones que de los mismos pueden obtenerse.

1. El criterio de la «norma comunitaria» y su validez relativa

Como ya se ha indicado, en el cuadro n.° 6 se exponen los gastos públicos por funciones en unidades de poder de compra por habitante y año en España para 1976, 1981 y 1985. Estas cifras son las efectivamente alcanzadas por el gasto público en nuestro país para los referidos ejercicios. Junto a ellas se exponen también las cifras que, conforme a las ecuaciones descritas en el epígrafe anterior, hubieran correspondido al gasto público en nuestro país de haberse seguido la denominada *norma comunitaria.* Hay que insistir, una vez más, en que no tratamos de establecer ninguna prescripción respecto al gasto público deseable, sino sólo exponer las cifras de gasto público que, conforme a la metodología descrita, expresan niveles de relativa homogeneidad respecto al comportamiento que han venido siguiendo los grandes países de las Comunidades Europeas.

A través del cuadro n.° 6 puede comprobarse cómo en 1976, y de seguir España la norma comunitaria, hubiese debido gastar nuestro país 1.510 unidades de poder de compra por habitante; en 1981, el gasto debería haber sido de 3.087,9 unidades de poder de compra por habitante, y en 1985, de 4.495,7 unidades de poder de compra por habitante. Como puede comprobarse en el cuadro n.° 7, el grado de cobertura del gasto público en España se sitúa, pues, en el 63 por 100 de la *norma comunitaria* para 1976, en el 74 por 100 para 1981 y en el 86 por 100 para 1985, niveles de cobertura significativamente superiores a los que resultaron según la comparación simple de los gastos efectivamente realizados en España y en los grandes países de las Comunidades Europeas conforme a los datos de los cuadros números 1 y 2.

Las diferencias en el grado de cobertura según cifras efectivas y *norma comunitaria* se exponen en el cuadro n.° 8, y, a la vista del mismo, quizás no resulte difícil concluir que el criterio *norma comunitaria* proporciona valores más ajustados respecto a los niveles comparativos de gasto público. La capacidad descriptiva de la *norma comunitaria* se revela como claramente superior a la simple comparación no ponderada, pues esta última olvida factores que parecen influir directamente en la demanda de servicios públicos, tales como las variables que configuran la capacidad económica de los países de referencia, sus ca-

racterísticas espaciales y sus específicas circunstancias demográficas.

2. Evolución de la cobertura del gasto público en España

En el cuadro n.° 9 se presentan de modo conjunto los resultados de la investigación de Lagares (1975) y los alcanzados en este trabajo. Al objeto de hacer homogéneas las comparaciones, se ha prescindido de la rúbrica «gastos diversos no clasificados» y la función número 7 —«gastos en otros servicios colectivos y sociales»— se ha integrado con la número 6 —«vivienda y desarrollo colectivo»— para constituir una única rúbrica bajo el título «vivienda y urbanismo». De este modo, las nueve funciones de la investigación actual se reducen a siete, al objeto de presentar una panorámica amplia de la evolución del grado de cobertura del gasto público en España entre 1966 y 1985.

Lo primero que se observa en el cuadro n.° 9 es la coherencia aparente de la evolución del grado de cobertura del gasto público en España. Esa evolución permite comprobar cómo desde un 59,6 por 100 en que se situaba el grado de cobertura del gasto público en España en 1966, se ha pasado a un 86 por 100 en 1985. Ello supone un crecimiento de 1,42 puntos de porcentaje en promedio al año, y una tasa media acumulativa anual del 1,95 por 100. En materia de gasto público, España parece aproximarse con gran rapidez a lo que constituye la *norma comunitaria.*

Sin embargo, en los datos que muestra el cuadro n.° 9 se destacan claramente dos etapas diferentes en esa evolución: durante la primera, que transcurre entre 1966 y 1976, la evolución del grado de cobertura es creciente, pero relativamente lenta, hasta el punto de que en la década que discurre entre ambos ejercicios el nivel de cobertura tan sólo aumenta en 3,42 puntos, lo cual, en valores medios, implica un crecimiento bastante inferior a medio punto al año. A partir de 1976 las cosas discurren de un modo bastante diferente. En los nueve años que van desde 1976 a 1985 el nivel de cobertura aumenta en casi 23 puntos, lo cual supone un crecimiento medio de 2,55 puntos al año, y de un 3,51 por 100 en tasa media acumulativa anual. El crecimiento del gasto público y la aproximación de España a la *norma comunitaria* se acelera, pues, fuertemente en este período. El gráfico 1 muestra la referida evolución y permite comprobar una tendencia constante de fuerte crecimiento en el gasto público entre 1976 y 1985.

El segundo extremo que se deduce del análisis del cuadro n.° 9 es también muy simple: en 1985 España presenta un comportamiento respecto al gasto público muy similar al de la *norma comunitaria.* Bien cierto es que nuestro nivel de cobertura se sitúa todavía un 14 por 100 por debajo de los niveles que le corresponderían según la *norma comunitaria,* pero ese 14 por 100 no es una discrepancia excesiva, aunque estadísticamente continúe siendo significativa. Es posible que un análisis que tomase en consideración el gasto público español en 1987 ó 1988 aproximara aún más la realidad de esta variable a la *norma comunitaria,*

CUADRO N.° 10

INDICE DE COBERTURA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS EN ESPAÑA

(En porcentajes. Grado medio de cobertura = 100)

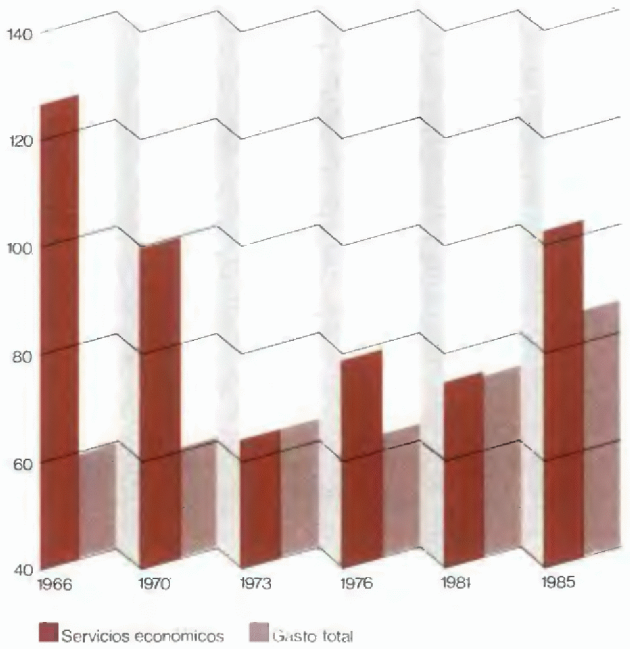
FUNCIONES	1966	1970	1973	1976	1981	1985
Servicios generales	105,32	77,31	89,54	207,28	147,45	130,12
Defensa nacional	43,20	40,23	81,43	80,01	75,78	67,78
Enseñanza y cultura	63,29	71,69	69,66	59,40	71,76	80,06
Sanidad	109,38	73,10	38,88	123,15	110,82	91,00
Seguridad social y O. S.	97,74	124,34	124,68	99,38	117,86	99,70
Vivienda y urbanismo	78,11	56,73	106,08	52,63	57,33	83,02
Servicios económicos	211,96	164,51	99,83	124,77	100,81	119,15
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Lagares (1975), «Las necesidades públicas en España: Niveles de cobertura», y elaboración propia.

GRAFICO 8

COBERTURA DE SERVICIOS ECONOMICOS

(Porcentajes)



pues en estos ejercicios se está produciendo el fenómeno de un crecimiento del nivel del gasto público en España respecto a su PIB, frente a un descenso de esta relación para los grandes países comunitarios.

En el cuadro n.° 10 se contiene un análisis del grado de cobertura de las distintas funciones del gasto público en España respecto a la norma comunitaria. Tomando como índice base 100 para cada año el valor del grado de cobertura del total del gasto público, se expresan en este cuadro los índices de cobertura de las distintas funciones.

En 1966, el menor índice de cobertura respecto al total lo representaba la función de «defensa nacional», con un 43,20. Los «servicios económicos», por el contrario, alcanzaban un índice de cobertura respecto al total del 211,96. El intervalo de variación entre los índices de cobertura de las distintas funciones respecto al total era de 168,76, lo cual pone de manifiesto las fuertes discrepancias de las distintas funciones respecto al nivel medio de cobertura.

En 1985, por el contrario, los extremos del intervalo lo constituyen la función «defensa nacional» y la de «servicios generales», y el intervalo entre las mismas se ha reducido a 62,34 puntos, lo cual permite concluir que las discrepancias respecto a la media de cobertura se han ido reduciendo gradualmente entre 1966 y 1985. El gasto público en España no sólo se aproxima, en términos globales, a la *norma comunitaria* a pasos muy rápidos, sino que además esta aproximación se produce también respecto a las distintas funciones a que atiende el gasto público total.

La consideración conjunta de los datos que se exponen en los cuadros n.^{os} 9 y 10 permite comprobar las carencias y excesos relativos en la estructura funcional de nuestro gasto público. Es evidente que las funciones de «defensa», «enseñanza y cultura», «vivienda y urbanismo», y «sanidad» se encuentran claramente por debajo de la media en cuanto a sus niveles de cobertura. En alguna medida, ello puede expresar carencias importantes en cuanto a la cobertura de este tipo de necesidades públicas, y señalar, en consecuencia, líneas de posible evolución del gasto en un futuro inmediato (4).

Por el contrario, las funciones «servicios generales» y «servicios económicos» se encuentran claramente por encima del nivel de cobertura medio y, como puede comprobarse en el cuadro número 9, por encima también del nivel de cobertura deseable conforme a la *norma comunitaria*. Si se tiene en cuenta que la función «servicios generales» recoge el gasto en lo que podríamos denominar la base burocrática del sector público, es evidente que en nuestro país el nivel de burocracia parece encontrarse comparativamente muy por encima de lo que recomendaría la *norma comunitaria*. Algo similar ocurre con el gasto en «servicios económicos», que expresa, en buena medida, el grado de intervención de las autoridades sobre el mercado.

El gasto público español parece, en consecuencia, soportar un fuerte entramado burocrático y dirigirse en exceso hacia las intervenciones en el mercado, abandonando, por el contrario, funciones de tanta trascendencia como las de «enseñanza y cultura», «vivienda y urbanismo» y «sanidad», especialmente. En todo caso, resulta necesario advertir de nuevo que el análisis que acaba de exponerse señala en qué se gasta y

cuánto se gasta, pero en ningún caso permite valorar el cómo se gasta. Ni la distribución ni la cuantía del gasto permiten garantizar la calidad y eficiencia de los servicios y, probablemente, un análisis que descendiera hacia una valoración comparativa de la calidad y eficiencia de estos servicios confirmaría la heterogeneidad de muchos de ellos respecto a los niveles de calidad y eficiencia que son habituales en otros países de las Comunidades Europeas.

Los cuadros n.^{os} 9 y 10, así como los gráficos 2 al 8, permiten también analizar la evolución del grado de cobertura de las distintas funciones de gasto en el período considerado. En los gráficos se ha tomado como referencia común la evolución del grado de cobertura del gasto total, al objeto de que pueda comprobarse cómo ha evolucionado el nivel de cobertura de cada función aisladamente considerada y en relación al grado de cobertura del gasto público en su conjunto.

VII. NOTA FINAL

A lo largo de este trabajo, se ha analizado la metodología más apropiada para comparar internacionalmente el nivel de gasto público relativo y se ha aplicado esta metodología al caso de España, alcanzándose la conclusión general de que, a la altura de 1985, nuestro gasto público mantenía todavía discrepancias importantes respecto a lo que hemos venido denominando *norma comunitaria,* pero es evidente que estas discrepancias se habían reducido notablemente en los últimos años. Asimismo, se han alcanzado conclusiones de interés respecto a las funciones del gasto público que, aparentemente al menos, se encuentran más desatendidas en España, y también respecto a aquellas otras en que el nivel de cobertura supera lo que señalaría la *norma comunitaria* de comportamiento del gasto público.

Sin embargo, estas conclusiones deberían utilizarse con criterios puramente descriptivos, más que como prescripciones acerca de nuestro gasto público, pues pretender a través de la metodología indicada alcanzar criterios normativos acerca del deseable comportamiento del gasto público en España excede con mucho las pretensiones de este trabajo. Si a ello se añade la advertencia de que la unidad homogénea de «poder de compra empleado en gasto público en cada país» no necesariamente significa además una unidad homogénea en calidad, ni tan siquiera en el contenido del servicio a que se aplica, podrá el lector matizar adecuadamente las conclusiones expuestas sobre los niveles de cobertura del gasto público en España.

NOTAS

(1) La responsabilidad del crecimiento del gasto en el origen del déficit del sector público en España a partir de la crisis económica de los setenta, que hoy es un hecho admitido, no parecía tan clara incluso en los primeros años de la década de los ochenta. Un análisis relativamente simple del comportamiento del sector público (Lagares, 1982) permite comprobar con facilidad que fueron —y continúan siendo— los gastos los impulsores del déficit actual en España.

(2) Los fundamentos analíticos de una posible asignación de bienes sociales mediante instrumentos similares al mercado fueron expuestos con tal generalidad por Paul A. Samuelson (1954). Descripciones más o menos pormenorizadas del denominado «algoritmo de pseudo-mercado» y de sus limitaciones se encuentran en casi todos los manuales de Hacienda Pública.

(3) En esta tarea ha colaborado con el grupo investigador Mariano Gómez del Moral.

(4) La evidente cortedad de los gastos de defensa de nuestro país, en relación a la *norma comunitaria,* responde, en buena parte, al hecho de que en España el grueso del personal encuadrado en las fuerzas armadas procede de la conscripción, y tiene, en consecuencia, unas retribuciones mínimas. En otros países, los niveles de voluntariado profesional son mucho más elevados y, consecuentemente, para estructuras equivalentes, el coste resulta comparativamente más alto. Resulta difícil cuantificar este mayor coste bajo condiciones de homogeneidad en el servicio, pero no cabe duda de que debe ser relativamente elevado y de que, por consiguiente, debe distorsionar notablemente el grado de cobertura de la función «defensa nacional».

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALLEN, S. D.; SULLOCK. J. M., y SABO, W. A. (1986): «The political business cycle: How significant?, *Public Finance Quarterly,* 14, págs. 107 y siguientes.

BECK, M. (1979): «Public sector growth: A real perspective», *Public Finance/Finances Publiques,* XXXIV, págs. 313-356.

BIRD, M. M. (1971): «Wagner's Law of Expanding State Activity», *Public Finance/Finances Publiques,* XXVI, págs. 1-26.

BIRDSALL, W. C. (1965): «A study of the demand for public goods», en R. A. MUSGRAVE (ed.): *Essays in fiscal federalism,* Brookings Institution, Washington, D.C.

BLACK (1958): *The Theory of Committees and Elections,* Cambridge University Press, Cambridge.

BLACKLEY, P. R. (1986): «Causality between revenues and expenditures and the size of the federal budget», *Public Finance Quarterly,* 14, páginas 139-156.

BRAZER, H. B. (1959): «Factors affecting city expenditures», en H. BRAZER (ed.): *City expenditures in the United States,* Proceedings of the 50th Annual Conference on Taxation, National Tax Association, Occasional Paper 56, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

BRECHT, A. (1932): *Internationaler Vergleich der offentlichen Ausgaben,* B. G. Teubner, Leipzig, Berlin.

CAMERON, D. L. (1978): «The expansion of the public economy: A comparative analysis», *American Political Science Review,* 72, págs. 1243-1261.

DIAMOND, J., y TAIT, A. A. (1988): «The growth of government expenditure: A review of quantitative analysis», *IMF Working Paper,* WP/88/17, febrero, mimeo.

FABRICANT, S. (1952): *The trend of government activity in the United States since 1900,* National Bureau of Economic Research, Nueva York.

GOFFMAN, I. J., y MAHAR, D. J. (1971): «The growth of public expenditures in selected developing nations: Six Caribbean countries, 1940-1965», *Public Finance/Finances Publiques,* XXVI, págs. 57-74.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1982): «A la búsqueda de leyes del gasto público», *Hacienda Pública Española,* 74, págs. 237-253.

GRAMLICH, E. M. (1969): «State and local governments and their budget contraint», *International Economic Review,* 10, págs. 163-182.

GRANGER, W. J. (1969): «Investigating causal relations by econometric models and cross spectral methods», *Econometrica,* mayo, páginas 424-438.

HELLER, P. S. (1975): «A model of public fiscal behavior in developing countries: Aid, investment and taxation», *American Economic Review,* 65, págs. 429-445.

— (1981): «Diverging trends in nominal and real government expenditure in GDP: Implications for policy», *National Tax Journal,* XXXIV, páginas 61-74.

KRAVIS, I. B. (1986): «The three faces of the International Comparison Project», *The World Bank Research Observer,* 1, págs. 3-26.

LAGARES, M. J. (1975): «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura», *Hacienda Pública Española,* 36, págs. 103-120.

— (1982): *Déficit público y crisis económica;* prólogo de Enrique Fuentes Quintana, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

LARKEY, P. D.; STOLP, C., y WINER, M. (1982): «Theorizing about the growth of government: A research assessment», *Journal of Public Policy,* 1, págs. 157-220.

MORSS, E. R.; FREDLAND, J. E., y HYMANS, S. H. (1967): «Fluctuations in state expenditures: An econometric analysis», *Southern Economic Journal,* 33, págs. 496-517.

MUELLER, D. C. (1985): «The growth of government: A public choice perspective», *International Monetary Fund Staff Papers,* págs. 115-149.

— y MURRELL, P. (1986): «Interest groups and the political economy of government size», en F. FORTE y A. PEACOCK (eds.): *Public expenditure and government growth,* Basil Blackwell, Oxford, págs. 13-36.

MUSGRAVE, R. A. (1969): *Fiscal systems,* Yale University Press, New Haven, Connecticutt (versión castellana de E. FUENTES QUINTANA: *Sistemas fiscales,* Aguilar, Madrid, 1973).

— y CULBERTON, J. M. (1953): «The growth of public expenditures in the United States, 1890-1948», *National Tax Journal,* 6, págs. 97-115.

NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and representive government,* Chicago University Press, Chicago, Illinois.

ORZECHOWSKI, W. P. (1977): «Economic models of bureaucracy: Survey, extensions, and evidence», en T. E. BORCHERDING (ed.): *Budgets and bureaucrats: The sources of government growth,* Duke University Press, Durham, North Carolina.

PEACOCK, A. T., y WISEMAN, J. (1979): «Approaches to the analysis of government expenditure growth», *Public Finance Quarterly,* 7, paginas 3-23.

PLUTTA, J. E. (1981): «Real public sector growth and decline in developing countries», *Public Finance/Finances Publiques,* XXXVI, págs. 439-454.

PRYOR, F. L. (1968): *Public expenditures in communist and capitalist nations,* Allen & Unwin, Londres.

RAM, R. (1988): «Additional evidence on causality between government revenue and government expenditure», *Southern Economic Journal,* 54, págs. 763-769.

RENAUD, P. S. A., y VAN WINDEN, A. A. M. (1987): «Tax rate and government expenditure», *Kyklos,* 40, págs. 349-367.

SAHRI, B. S., y SINGH, B. (1984): «On the causal directions between national income and government expenditure in Canada», *Public Finance/Finances Publiques,* XXXIX, págs. 359-393.

SAMUELSON, P. A. (1954): «The Pure Theory of Public Expenditure», *The Review of Economics and Statistics,* noviembre. Versión castellana publicada en *Hacienda Pública Española,* n.º 5, 1970, página 165.

SAUNDERS, P., y KLAU, F. (1985): «The role of the public sector: Causes and consequences of the growth of government», *OECD Economic Studies,* 4, primavera, Paris.

SIMS, C. (1972): «Money, income and causality», *American Economic Review,* 62, págs. 540-552.

SOLANO, P. L. (1983): «Institutional explanations of public expenditures among high income democracies», *Public Finance/Finances Publiques,* XXXVIII, págs. 440-458.

SUMMERS, R., y HESTON, A. (1984): «Improved international comparisons of real product and its composition: 1950-1980», *Review of Income and Wealth,* 30, págs. 207-262.

TAIT, A. A., y HELLER, P. S. (1982): «International comparisons of government expenditure», Fondo Monetario Internacional, *Occasional Papers,* 10, abril.