

EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL GASTO PUBLICO

En este artículo, **José Borrell Fontelles** presenta un análisis del gasto público en España. Para el autor, el acelerado crecimiento que experimentó el gasto público en los primeros años de la transición política, en los que alcanzó el 37,2 por 100 del PIB en 1982, se ha contenido, estabilizándose en torno al 41 por 100 del PIB, disminuyendo un punto en los dos últimos años. No obstante, las carencias en infraestructuras y en servicios básicos como justicia, sanidad y educación, determinarán un mayor esfuerzo en estos sectores prioritarios.

El gasto público —añade el autor— no se puede analizar desde una perspectiva exclusivamente individualista. Es un problema colectivo que hay que analizar a la luz de tres decisiones básicas de política económico-social: dejar de utilizar la política social con fines coyunturales; responsabilizar a los actores en el sistema social de las consecuencias de sus acciones individuales y redistribuir los papeles entre Estado, sector privado y sector asociativo (*).

EL PESO DEL SECTOR PUBLICO

TENEMOS una larga tradición de reducir la hacienda pública a sólo los impuestos, como consecuencia, quizá, de un largo período político en el cual los impuestos había que conocerlos, aunque sólo fuera para escapar de ellos. El español medio considera a los poderes públicos como alguien o algo que le detrae recursos cuyas contrapartidas están totalmente disociadas. Muchísimas veces me he encontrado a gente, que, al reconocer al Secretario de Estado de Hacienda, comentan entre ellos: «Este es el que nos quita los cuartos». Pero nunca me he encontrado con alguien que dijera: «Este es quien me devuelve algo». Esta reflexión profunda nunca ha sido puesta de mani-

fiesto. Reconozco que es natural que así sea, pero sólo hasta cierto punto.

Me parece políticamente grave que la sociedad española tenga esta especie de esquizofrenia por la cual reclama cada día más y mejores servicios al mismo tiempo que manifiesta, de una forma cada vez más expresa, su rechazo al esfuerzo tributario que los debe financiar. No es algo exclusivo de España, sino una característica de todo el mundo occidental, que nos llega aquí también, en parte como una moda importada que puede ser peligrosa, que nos puede situar psicológicamente en una situación en la cual pretendamos «volver antes de haber hecho el camino».

Resulta extraño pretender plantear hoy entre nosotros los problemas del gasto público en los mismos términos en los que se

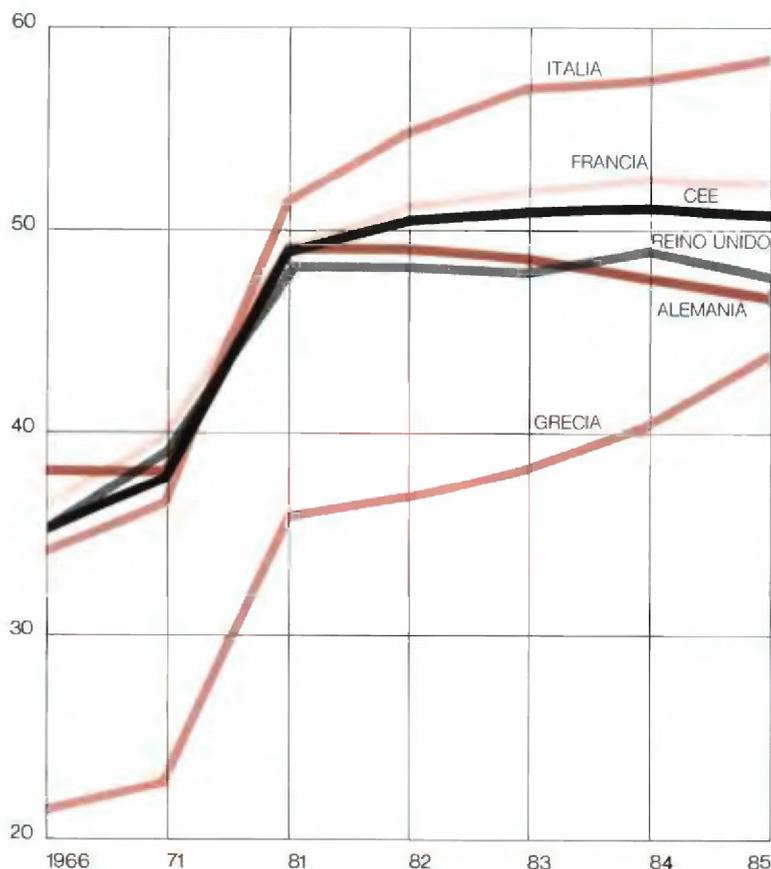
plantea en otros países occidentales que tenían en 1975, hace de esto 12 ó 13 años, los mismos niveles de gasto público que tiene España actualmente. En 1975, Francia, Alemania y otros países de la Europa Occidental tenían unos niveles de gasto público, que oscilaban entre el 40 y el 45 por 100 del PIB. Estos países han llegado en 1985 a niveles del gasto público del orden del 50, y en algunos casos más, de su riqueza nacional (gráfico 1).

Es, por tanto, lógico y comprensible que, después de un esfuerzo tan intenso, y sobre todo tan prolongado, se planteen los problemas de eficacia y racionalidad en materia de gasto público. Entre nosotros, se intenta ir mucho más lejos en esta línea, incorporándose a esa moda de lo que se llama en Europa el rechazo del Estado. Reconozco que esta actitud, que puede formar parte de nuestro acervo personal como una moda importada, es una consecuencia lógica de los problemas de gestión que manifiestan los poderes públicos. Pero esto no nos debe hacer olvidar que estos países vuelven de un largo recorrido y que sería nefasto para la sociedad española que creyésemos que tenemos el mismo problema que ellos y que volviésemos antes de haber ido.

EVOLUCION DEL GASTO EN ESPAÑA

En 1977, con el advenimiento de la democracia, el gasto público en España representaba un poco más de la cuarta parte de la riqueza nacional, pues sólo alcanzaba el 26,7 por 100 del PIB. Es cierto, como sostiene el profesor Fuentes Quintana, que en 1987, diez años después, estamos

GRAFICO 1
GASTO TOTAL DE LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS EN LA CEE
 (En porcentaje del PIB)



rondando el 41 por 100 del PIB, lo cual significa un incremento de casi 14 ó 15 puntos.

Este incremento se divide claramente en dos períodos. Durante una primera fase, que va de 1977 a 1982, y que podríamos denominar de la transición política, el gasto público se incrementa en 10,5 puntos de la riqueza nacional, pasando así del 26,7 al 37,2 por 100 del PIB. Diez puntos y medio en cinco años de transición es una media de dos puntos de PIB por año.

La segunda época sería de 1982 a 1987, en la que se incrementa algo menos de cuatro puntos, es decir, una media mucho menor, de un punto de PIB por año (gráfico 2).

Estos dos períodos marcan un fuerte crecimiento en términos absolutos y una considerable desaceleración, impuesta por múltiples factores. No hay ninguna organización humana que sea capaz de crecer tan aprisa sin manifestar problemas de crecimiento. Absorber 14 ó 15 puntos de

la riqueza nacional en diez años tiene que plantear tantos y tan importantes problemas de organización y de gestión que sería realmente un milagro que nuestro sector público no manifestase elementos casi patológicos de problemas organizativos. Estos se reflejan en la calidad de los servicios que se prestan y en la apreciación de los mismos por parte del ciudadano.

Ese crecimiento exponencial, frenado en la última parte del período, es algo que, por su propia rapidez, no es distinto en su magnitud de lo que ha ocurrido en otros países, pero su concentración extraordinaria en el tiempo hace que tome en España características muy peculiares.

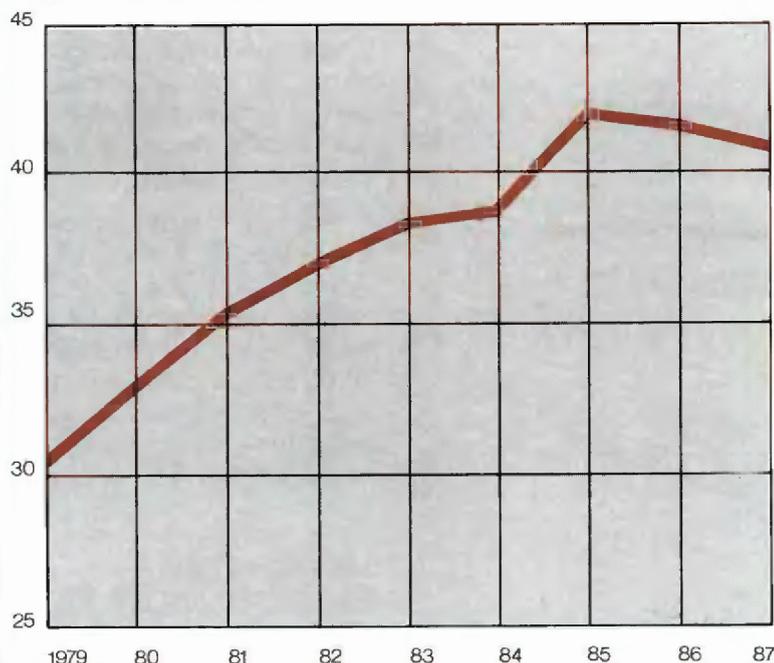
LAS CUATRO ENFERMEDADES DE LOS ESTADOS MODERNOS

En estos diez años este país ha pasado por la crisis política, por la crisis económica y por el fenómeno de la descentralización a través de la construcción del Estado autonómico. Se trata de un fenómeno tremendamente sofisticado en su diseño hacendístico y con importantes repercusiones sobre la definición de responsabilidades públicas, la forma de administrar los recursos y, también, sobre la percepción que de ello tiene el ciudadano contribuyente.

El rechazo del Estado que se da en toda Europa Occidental se manifiesta a través de lo que podríamos denominar las cuatro enfermedades básicas del Estado grande, del gran gobierno, que ha sustituido al gobierno mínimo de los clásicos.

GRAFICO 2 EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO

Total de empleos no financieros de las AA.PP.
(En porcentaje del PIB)



1. Presión de las minorías

En primer lugar, podríamos decir que existe una tendencia al crecimiento del Estado, que posiblemente es autónoma y que no se corresponde con los deseos de la mayoría de la población.

Este crecimiento autónomo se puede deber a dos causas. En primer lugar, al juego de los mecanismos oligopolísticos dentro de la sociedad, según los cuales las decisiones políticas que generan gasto se toman bajo la presión de minorías activas. Porque los que tienen individualmente un gran beneficio que obtener forman coaliciones conflictivas y exigentes, mientras que los que

tienen poco que perder individualmente o no son ni siquiera conscientes de esta pérdida o adoptan la forma de mayorías pasivas. En segundo lugar, porque la restricción presupuestaria es mucho más fácil de romper que las restricciones impuestas por el mercado.

2. Formas de financiación

El segundo gran problema o enfermedad del Estado grande sería su propia forma de financiación. El impuesto neutral no existe, pero es cierto que la forma de financiar este crecimiento exponencial del gasto plantea problemas importantes a la hora de utilizar los recursos productivos. En

nuestro país se plantea, además, muy especialmente, el problema de los costes relativos del factor trabajo y del factor capital, con consecuencias importantes en los niveles de empleo y con una polémica abierta sobre la financiación de la seguridad social y la necesaria clarificación de los costes sanitarios y de los costes de las pensiones.

3. La eficacia

El tercer problema lo situaría en el entorno de la eficacia: es decir, de la relación entre los resultados que se obtienen y los costes que ello lleva consigo. Estos problemas de eficacia no son privativos del sector público, y su solución no puede dejarse en manos exclusivamente de los poderes públicos. La eficacia en la prestación de los servicios públicos es un problema del que, por supuesto, son responsables el gobierno y los responsables políticos, pero también es un problema de los agentes que intervienen en ella y de sus usuarios. Es fácil ilustrar con algunos ejemplos la dialéctica que se establece entre coste y beneficio a través de los distintos agentes que intervienen en su producción y en su consumo.

4. Función redistributiva

Finalmente, el cuarto elemento de reflexión o el cuarto bloque de problemas sería el carácter decepcionante de las redistribuciones establecidas por el Estado protector en todo el mundo, que llevaría a una tendencia orientada a concentrar el esfuerzo compensador en aquellos grupos sociales en los que se localizan los mayores *handicaps*, en vez de

movilizar gigantescas masas de recursos que, en muchas ocasiones, van a parar a las mismas manos de aquéllos que los suministran, con lo cual su efecto redistributivo es mínimo.

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DEL GASTO

No tenemos en España, desgraciadamente, estudios sobre las consecuencias redistributivas del gasto público. Sabemos mucho sobre cuán redistributivos son nuestros impuestos, porque hemos estudiado mucho más el fenómeno tributario que el fenómeno del gasto. Nuestra Hacienda Pública, desde la Universidad a la Administración, es una hacienda tributaria.

Tenemos, ciertamente, una estructura tributaria muy redistributiva en este país, porque nuestro impuesto sobre la renta es hoy uno de los más redistributivos del mundo occidental, en el sentido de que es uno de los más progresivos de ese mismo ámbito, al menos en el sentido geométrico del término. Así, el 20 por 100 de la recaudación del impuesto sobre la renta lo pagan el 1 por 100 de los contribuyentes, mientras que el 46 por 100 de los contribuyentes aportan sólo el 4 por 100 de la recaudación, retenciones incluidas. Estamos, por tanto, ante un impuesto fuertemente progresivo al que cada cual puede calificar como bueno o malo en términos políticos; pero la situación objetivamente es ésta. Es cierto que la progresividad de un sistema tributario no puede medirse exclusivamente por la progresividad de los impuestos, por-

que todo depende de qué se hace con ellos, y la progresividad que se obtiene de la tarifa de un impuesto puede verse destruida en función del uso que se hace de los recursos obtenidos a través de este impuesto.

Urge que tengamos en España estudios que midan adecuadamente quién se beneficia del gasto público y el efecto redistributivo de su utilización. La Europa a la que pretendemos incorporarnos económica y socialmente ha estudiado mucho más este fenómeno. Pero los resultados que se obtienen de estos estudios es lo que permite, en la literatura al uso, calificar de decepcionantes los efectos redistributivos de esta gigantesca movilización de recursos.

Así, por ejemplo, en 1985 una familia francesa media recibía en prestaciones sociales la mitad de lo que ganaba con su propio esfuerzo productivo. Esta relación era de un tercio en 1965. En veinte años una familia francesa media ha pasado a recibir, a través de transferencias sociales, de un tercio a un 50 por 100 de su renta autónoma. Sin embargo, a pesar de esta gigantesca máquina de transferir, el abanico de renta sigue siendo prácticamente el mismo, antes y después de las transferencias. No se han cerrado los abanicos de renta en la misma medida en la que se han moviliado recursos para conseguir esta modulación de la estructura de las rentas familiares. Este caso, que saco a colación, puede incorporarse al estudio de las tendencias del gasto público en los países de la OCDE y sus efectos, así como de las tendencias de la evolución del gasto público en España.

GASTOS CORRIENTES Y GASTOS DE INVERSIÓN

En el caso de España, sólo disponemos de la clasificación del gasto público a través de los tres puntos de vista tradicionales: el estrictamente presupuestario, el que refleja las magnitudes del gasto público según la nomenclatura de la contabilidad nacional y el que lo explica en términos de funciones o de programas de gasto.

Esta última clasificación es, sin duda alguna, la más interesante, y aquella en la que debiéramos concentrar nuestros esfuerzos científicos y académicos, porque también es la que más interesa al ciudadano. A la gente le interesa poco quién gasta, porque eso depende fundamentalmente de la estructura organizativa, que cambia de un año para otro, y tampoco le interesa demasiado cómo se gasta. La dicotomía del gasto público en gasto corriente y gasto público de inversión es mucho más académica y economicista que de interés político para la gente. A la gente le interesa fundamentalmente para qué se gasta y cuáles son los niveles de eficacia asociados a este gasto. Desgraciadamente, solamente desde 1984, más bien diría 1985, existen en España registros contables que describen la realidad del gasto público en función de sus objetivos. Hasta 1985, por lo tanto, es difícil decir algo más que lo que se puede deducir de las clasificaciones presupuestarias o de contabilidad nacional, que tienen importantes limitaciones.

Creo que es necesario hacer un esfuerzo didáctico para explicar a la sociedad española que el gasto corriente no es necesariamente malo, ni el gasto de inversión necesariamente bueno:

que ambos se complementan para generar servicios públicos eficaces y que, en buena medida, los defectos en la calidad de prestación de servicios públicos con la que nos enfrentamos en España hoy son consecuencia de la moda intelectual de comprimir el gasto público corriente como sospechoso de encubrir las pequeñas corruptelas, en vez de considerarlo como lo que realmente es.

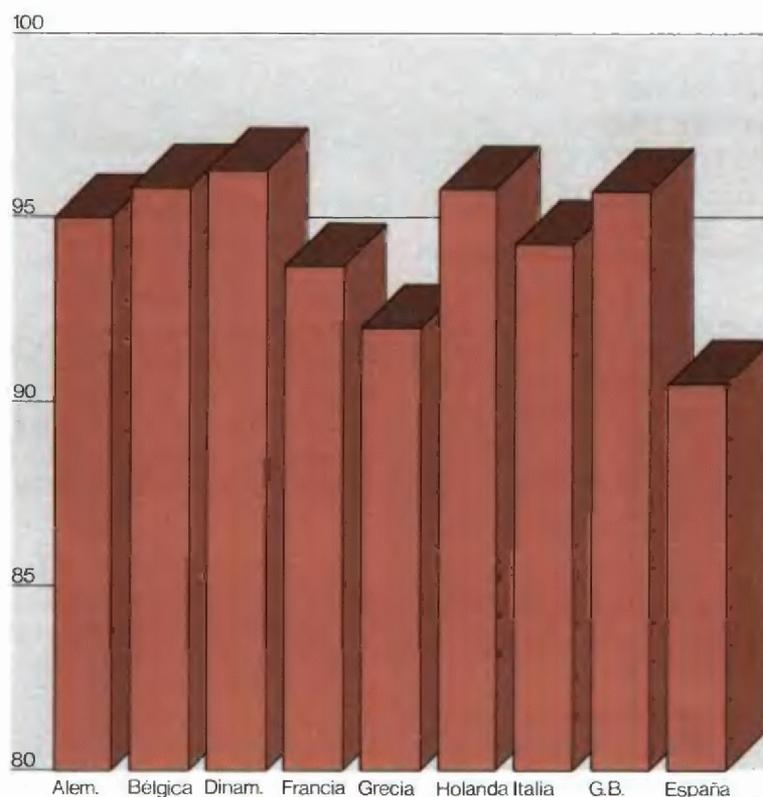
El gasto corriente es el complemento imprescindible para que la inversión pública funcione. Es absolutamente imprescindible que entendamos que el gasto público corriente en España es menor, en términos porcentuales, que en el resto de los países de la OCDE, y que eso explica que la calidad de los servicios públicos sea mayor fuera de nuestras fronteras que dentro. Porque estamos aquí todavía haciendo un esfuerzo inversor importante en infraestructuras, en la creación de la capacidad productiva y no tanto en la calidad, que se consigue fundamentalmente a través del gasto corriente (gráfico 3).

EL PROBLEMA DEL DEFICIT PUBLICO

En los problemas de cobertura del gasto público nos encontramos con el problema del déficit. Este problema es cada día menor, afortunadamente, en parte gracias a las sensatas llamadas de atención y de exigencia de responsabilidad que se han efectuado desde distintos sectores académicos del país, en las que buena parte del mérito le corresponde al profesor Fuentes Quintana.

Hoy tenemos un déficit público que ronda el 3 por 100. La buena

GRAFICO 3
GASTOS CORRIENTES DE LAS AA.PP. EN 1987
(En estructura porcentual sobre el gasto público)

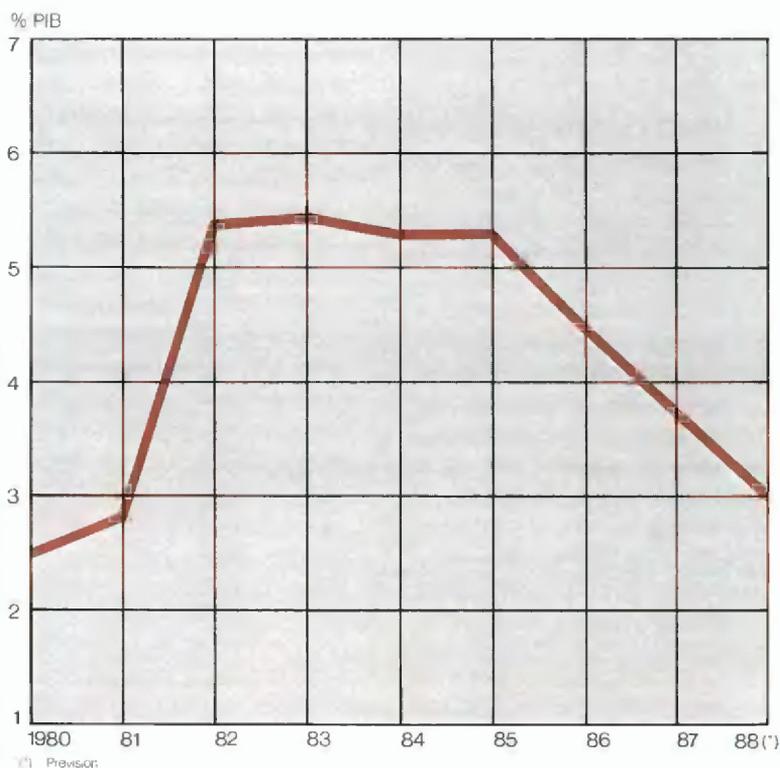


marcha de la recaudación en 1988 permite, casi ya, modificar a la baja el objetivo de déficit establecido por el gobierno, y situarlo en el entorno del 3 por 100 del PIB. Nos encontramos por lo tanto con un déficit público del orden del 3 por 100 con tendencia a la baja, situación completamente distinta de un déficit del orden del 6 por 100 con tendencia al alza, que era el de 1982. Pero al español de a pie, a la señora que va a hacer la compra, parece que les preocupa menos el déficit público que su percepción del gasto público (gráfico 4).

NUEVAS POLITICAS DE GASTO

Nos encontramos con un problema que también debe ser objeto de especial interés. El español tiene tendencia a efectuar una especie de contabilidad privada con respecto a su relación tributaria. Pero los impuestos y el gasto no son un problema individual; son un problema colectivo, y como tal debe analizarse. A las voces que se levantan en nuestra sociedad de personas que argumentan que no se les devuelve vía gasto lo mismo que pagan vía impuestos hay que con-

GRAFICO 4 DEFICIT DE CAJA NO FINANCIERO DEL ESTADO



testarles que naturalmente que no. Porque para que algunos reciban más de lo que aportan otros deben recibir menos de lo que aportan.

El español, como todo ser humano, tiene tendencia a juzgar el gasto público por sus beneficios inmediatos y directos.

El pensionista medirá el esfuerzo del Estado en materia de pensiones por el importe de su pensión. Pero ¿saben los españoles que entre 1982 y 1987 hay en este país un millón más de pensionistas? ¿Somos conscientes de que el esfuerzo en materia de pensiones no se puede medir únicamente por la cuantía individual

de las pensiones, sino por el número de personas que tienen acceso a una pensión y el importe global del coste de esta prestación social?

En este país hay seis veces más becarios hoy que en 1982. Pero cada becario medirá el esfuerzo en becas por la cuantía de su beca, y no entrará en línea de cuenta cuántos españoles más acceden a esta prestación social.

Hay dos millones más de españoles que tienen derecho a la asistencia sanitaria pública. Pero cada español hablará de la sanidad pública en función de la atención que reciba él, personal y di-

rectamente, cuando acude a un hospital

LA MEJORA DE LA GESTION

El esfuerzo de redistribuir la capacidad de prestar servicios forma parte de una determinada política de gasto. Es absolutamente importante que ese tipo de consideraciones formen parte del debate cuando se habla del control del gasto público, de su racionalización y de su eficacia. ¿Qué duda cabe de que tenemos planteado en España hoy un grave problema de gestión en la administración de los recursos que se drenan a través del esfuerzo tributario!

Como he dicho al principio, no hay capacidad organizativa que sea capaz de generar eficacia suficiente para pasar de administrar un cuarto a administrar el 41 por 100 de la riqueza de un país. Seguramente el destino de los mecanismos fiscales se jugará, cada vez más, en la apreciación por el ciudadano de la calidad de los servicios que se le dan como contrapartida. Pero aquí habría que decir que la mejora en la gestión no se obtiene a través de invocaciones políticas; se obtiene a través de gestores y de procedimiento.

Todo ello exige un enorme esfuerzo de imaginación para que nuestra Administración actúe, no únicamente como una organización que administra (la *auctoritas*), sino como una máquina que produce bienes que, aunque no se compran o se venden en el mercado, tienen costes de producción de los que tendríamos que hacer conscientes a sus beneficiarios y a sus usuarios.

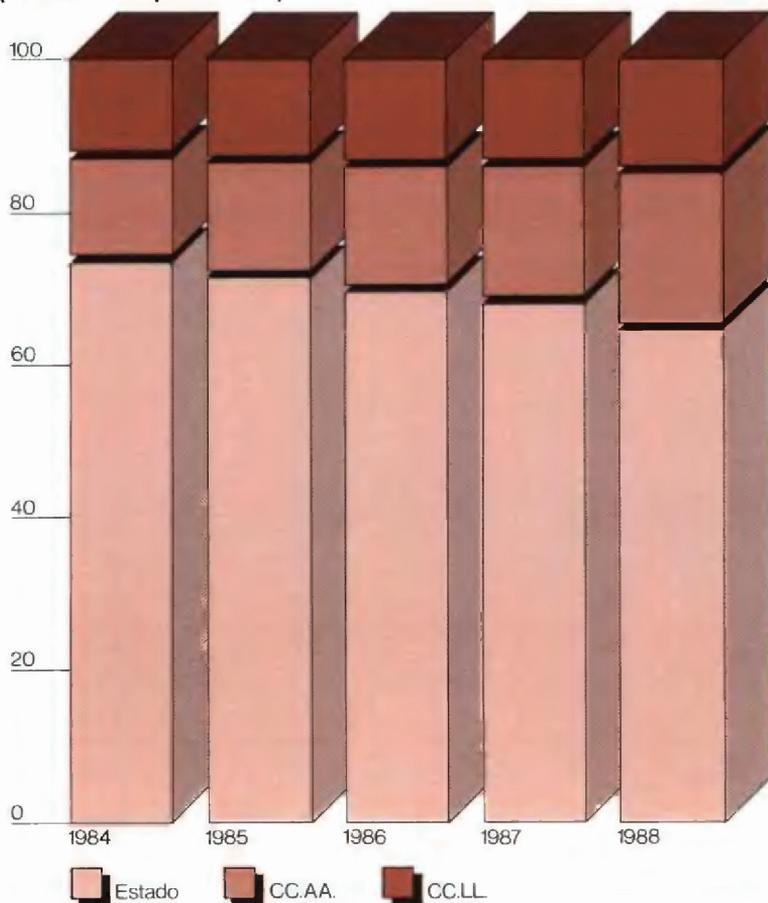
Sobre todo, debiéramos hacer un esfuerzo para luchar contra la demagogia que sostiene que los servidores públicos no pueden ser de la misma calidad que los servidores del sector privado. Si no es posible atraer a la gestión pública a aquellos gestores profesionales capaces de administrar recursos de acuerdo con las técnicas y las capacidades que se exigen en cualquier gestión de bienes escasos, corremos el riesgo de que la Administración pública y los poderes públicos se conviertan en un gigante descerebrado que crece en volumen al mismo tiempo que ve reducida su capacidad de dirigir y administrar adecuadamente el volumen que toma su cuerpo. Crecemos más aprisa en volumen de recursos que administramos que en capacidad humana y técnica para hacerlo.

Este proceso se ha agudizado de forma grave en los últimos tiempos ante la incapacidad de atraer al servicio del contribuyente a aquellas personas capacitadas para hacerlo de forma eficiente. No es un problema baladí, por más que alguien pueda creer que es pura anécdota, sino que, a mi entender, es uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta la gestión del gasto público en la España de hoy.

LA DESCENTRALIZACION AUTONOMICA

El fenómeno autonómico es uno de los más interesantes, por no decir preocupantes, de la correcta administración de los recursos públicos. El proceso de descentralización autonómica y local en España ha sido un proceso muy intenso, como está ilustrado en el gráfico 5.

GRAFICO 5
DESCENTRALIZACION DEL GASTO
(Distribución porcentual)



En 1984 el Estado administraba el 74 por 100 de los recursos; las comunidades autónomas, el 13,5 y las corporaciones locales, el 12,6. Esta cuenta está hecha excluyendo el gasto en pensiones. Si se incorporara el gasto en pensiones, el balance estaría mucho más desequilibrado a favor del Estado. Pero hay que partir de que las pensiones de la seguridad social son un peso muerto del sistema que no cabe imputar a ninguna administración, sino que es una especie de gasto de distintas administraciones que está administrado por una.

Si se excluye el gasto en pensiones, el anterior reparto del 74 por 100, el 13,5 por 100 y el 12,6 por 100, en 1988 se ha convertido en un 65 por 100 para el Estado, un 20,6 por 100 para las comunidades autónomas y un 14,6 por 100 para las corporaciones locales. Estamos lejos, por lo tanto, del 50, 25 y 25 por 100 que se plantea como objetivo político. Pero hemos pasado por una descentralización del gasto sin precedentes, que yo conozca, en ninguna economía occidental.

La gran pregunta que hay que

CUADRO N.º 1

DESCENTRALIZACION DEL GASTO
(Distribución porcentual)

	1984	1985	1986	1987	1988
Estado	73,9	71,6	69,8	68,3	64,8
Comunidades autónomas	13,5	15,2	16,4	18,0	20,6
Corporaciones locales	12,6	13,3	13,8	13,7	14,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

hacerse es si este proceso político, con sus consecuencias financieras, ha servido para acercar más a los responsables de la gestión pública a los ciudadanos que la sufragan y, por lo tanto, ha servido para delimitar más las responsabilidades en las que incurre la gestión, o si ha servido para diluir las responsabilidades haciendo inidentificable para el contribuyente quién es el responsable de qué.

Porque el diseño autonómico no se construye solamente para resolver los problemas históricos del País Vasco y de Cataluña. Si así hubiera sido, hubiera bastado con dos o tres comunidades autónomas. El diseño autonómico parte del principio de una descentralización como forma nueva de organizar el Estado y asegurar que el contribuyente tiene más cerca de él al responsable de la prestación de los servicios que paga. Si ése no es el resultado final del proceso, el proceso no habrá sido bueno.

LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE GASTO PUBLICO

En este momento existen serias dudas de si hemos ido a una

identificación de las responsabilidades o a una dilución de las mismas. Hablamos mucho de corresponsabilización fiscal y quizá olvidamos que la corresponsabilización fiscal es imposible de exigir, o de establecer, si previamente no se han definido cuáles son las responsabilidades en materia de gasto público. Porque ¿en base a qué un gobernante va a incurrir en el coste político de incrementar los impuestos que exige a sus contribuyentes si no está identificado claramente de qué se responsabiliza frente a estos contribuyentes? Si las carencias que resulten de su gestión van a terminar siendo compensadas por un poder estatal que no puede permanecer impasible, ¿de qué manera se distribuye la capacidad de generar servicios públicos a lo largo del territorio? Son preguntas importantes que creo contestará la generación de nuestros hijos, pero que hay que empezar a plantearse ahora.

Hemos confundido gravemente la financiación de las comunidades autónomas con los problemas del desarrollo regional, que es una problemática que corresponde al Estado y a la que habría que hacer frente aunque no existiesen comunidades autónomas. Pienso que, a medio plazo, es bueno el proceso de descentralización; pero el sistema

político que va a administrar recursos en este país es mucho más sofisticado de lo que podríamos imaginar. Esta mayor sofisticación exige unos mecanismos de coordinación, y sobre todo una cierta voluntad política de hacer frente a las consecuencias de la diversidad. ¿Estamos dispuestos en España a aceptar que los maestros ganen cantidades distintas en distintas partes del territorio? ¿Es eso aceptable desde el punto de vista de la cultura ciudadana? Sin embargo, situaciones como ésta debieran ser la consecuencia de políticas autónomas que deben conducir a políticas diversas. Porque si las políticas autónomas conducen a las mismas políticas, no se entiende muy bien en qué consiste o para qué sirve la gestión autónoma de los recursos.

CRITERIOS DE SELECTIVIDAD

Es un dato indiscutible que en este país hay un millón más de pensionistas ahora que en 1982. De todos modos, y aunque cae de forma tendencial el número de pensionistas inválidos, seguimos teniendo un problema de deriva presupuestaria en materia de pensiones como consecuencia de la estructura demográfica de nuestro país. Baste con un dato. En 1982, de cada dos pensionistas que se jubilaban, uno lo hacía como inválido. En 1987 esta relación ha caído a dos de cada diez. ¿Quiere esto decir que los españoles tenemos mucha mejor salud ahora que en 1982? No. Esto no significa que los niveles de fraude hayan disminuido sino que la tendencia a hacerse pasar por inválido para conseguir mejores prestaciones y un tratamiento fiscal más favorable ha dismi-

nuido, en parte por una mejor exigencia de gestión y en parte por una mayor toma de conciencia de lo nefasto que resulta este tipo de actitud.

En materia de financiación de las pensiones creo que es imprescindible una reflexión que conduzca a corto plazo a clarificar las formas de financiar las pensiones y la sanidad. Es preciso distinguir la financiación de los sistemas de retiro obligatorio, sean éstos de reparto o de capitalización, de lo que es el gasto en materia sanitaria. Así se clarificaría el problema famoso de las cotizaciones sociales y del IVA. No veo ninguna razón especial por la cual tengamos que financiar a través de impuestos los sistemas obligatorios de pensiones que benefician únicamente a sus cotizantes. Las cotizaciones debieran ser las necesarias en cada instante para hacer frente a la cuantía de las pensiones que obligatoriamente se establezcan, y que constituyen derechos para los cotizantes.

En cambio, la sanidad, como un bien público básico que asegura una de las igualdades fundamentales, debiera de estar cada vez más financiada por impuestos y con cargo al esfuerzo colectivo de todo el pueblo.

Y todo ello aunque sólo sea para intentar evitar que se superpongan dos derivas presupuestarias distintas en su razón de ser: la primera de naturaleza demográfica, que tiene como objetivo garantizar recursos mínimos a partes importantes de la población que vivirán como pensionistas durante una parte cada vez más importante de su vida, es decir, razones demográficas y de rentas mínimas. En la segunda se trata de un problema radicalmente distinto, que es la tenden-

cia secular al incremento del gasto en sanidad a medida que crece la renta en las economías ricas. Es prácticamente imposible o utópico pensar que se pueda disminuir la elasticidad del gasto sanitario con respecto a la renta nacional. Lo que hay que plantearse es cuáles son los sistemas que pueden hacer consciente a la sociedad del coste que implica para ella una prestación de servicios que en ningún caso es gratuita.

LOS CUATRO VECTORES DEL CAMBIO

Este sería uno de los temas en los que el impacto de la estructura de costes en la prestación de un servicio público genera más problemas presupuestarios y, por lo tanto, es más digno de estudio. Las tendencias a medio plazo, a mi entender, conducen en nuestro país difícilmente a la baja en la estructura del gasto público.

Me limitaré a cuatro vectores de cambio:

1) La demografía hará que nuestras pensiones absorban una parte cada vez más creciente de nuestra renta nacional. La aproximación de la pensión mínima al salario mínimo y el crecimiento en el número de pensionistas hará que nuestras pensiones crezcan en términos relativos con respecto al PIB. Los fondos de pensiones pueden venir a quitar presión al sistema, pero su impacto será escaso a corto plazo. Convendría, en este sentido, no confundir sistemas de reparto *versus* sistemas de capitalización con sistemas públicos o sistemas privados. Esta doble dualidad no es exacta, pero es evidente que, a corto plazo, los sistemas com-

plementarios tenderán a ser de capitalización, y eso exigirá tiempo para aliviar la presión financiera sobre el sistema de pensiones públicas.

2) Las exigencias del desarrollo tecnológico y la necesidad de tener a los niños estudiando más tiempo incrementarán los gastos públicos en materia de educación. Un ejercicio interesante sería el de situar a los cuatro países más ricos y prósperos del mundo en función del porcentaje de sus generaciones que han accedido a un título de grado medio. El resultado es que los dos *ratios* coinciden: Suecia, Japón, Estados Unidos y Alemania son los cuatro países de cuyas generaciones el 80 por 100 acceden a un título de grado medio. En nuestro país y en los países del mundo occidental la media se sitúa en el 32 por 100. Por lo tanto hay que hacer un esfuerzo gigantesco en materia de educación, que solamente se podrá hacer desde el sector público, al menos en sus niveles medios.

3) La vuelta al pleno empleo será lenta, y por lo tanto habrá que hacer un esfuerzo importante a través de actuaciones compensatorias en materia de protección al paro y, por ejemplo, de formación profesional.

4) Finalmente, este país necesita un esfuerzo brutal en materia de infraestructuras. Estos elementos de cambio generan gasto público creciente y, a mi entender, no va a ser posible compensar esta tendencia al alza con las disminuciones que se pueden obtener a través de la disminución del peso de los intereses, del peso de la reconversión industrial y de las ayudas a los sectores públicos y privados empresariales, que tienen naturalmente que descender.

TRES DECISIONES BASICAS DE LA POLITICA SOCIOECONOMICA

Se argumenta desde algunos sectores políticos que esta tendencia al crecimiento debe ser controlada. Por supuesto, posiblemente la única manera de administrar adecuadamente esta tendencia al crecimiento estaría orientada en torno a tres decisiones básicas de política económico-social.

La primera sería dejar de utilizar la política social con fines coyunturales. Algunos economistas todavía no entienden claramente el mecanismo del multiplicador keynesiano y creen que solamente la inversión relanza la economía. La economía se relanza igual con inversión pública que con subsidios familiares. Pero habría que autoprohibirse utilizar la política social para esta clase de fines coyunturales.

El segundo elemento sería responsabilizar a los actores en el sistema social de las consecuencias de sus acciones individuales. Los actores son tres: los organismos públicos, los elementos técnicos y profesionales que intervienen en la prestación de los servicios y, por último, los usuarios. No es posible controlar adecuadamente el gasto si no se cuenta con la participación activa del médico y del enfermo, por poner un ejemplo de un sector con enormes derivas en el gasto.

El tercer elemento de reflexión o de acción política sería redistribuir los papeles entre Estado, sector privado y sector asociativo.

CUATRO PELIGROS QUE AHUYENTAR

Por otro lado, es indudable que nos amenazan cuatro peligros que hay que despejar.

En primer lugar, el peligro de la descalificación del esfuerzo fiscal por sectores afectados directa y novedosamente por este esfuerzo. Esos grupos tienen tendencia a presentar la fiscalidad como una lucha entre el contribuyente y el Ministerio de Hacienda. Esta descalificación del esfuerzo fiscal se justifica diciendo: «No pague usted impuestos, que no sirven para nada». Es absolutamente imprescindible que tomemos conciencia de que las leyes fiscales deben ser aplicadas y de que están las elecciones para cambiar a los gestores públicos si éstos no cumplen su cometido forma adecuada.

El segundo riesgo es la banalización del debate, que es la técnica de la brocha gorda, consecuencia de la ignorancia de unos y del cinismo de otros, en la cual todo el mundo utiliza los datos que le viene en gana, sin ningún respeto para el rigor científico. Así, no es difícil encontrarse con personalidades importantes del mundo empresarial que siguen clamando contra el déficit público que crece cuando todo el mundo sabe que baja. Otros claman contra el descontrolado gasto público, que está estabilizado desde hace tres años.

El tercer peligro es perder de vista el carácter político del debate. Este no es un problema científico ni académico; este es un problema fundamentalmente político, que sólo tiene respuestas políticas. De todos es sabido que los economistas no son sabios imparciales que juzgan objetiva-

mente su tiempo desde la constelación de Andrómeda. Los economistas viven aquí y son parte comprometida de un conjunto de intereses. A veces pienso que los distintos sectores de opinión llevan consigo a sus economistas como los conquistadores españoles llevaban a los evangelistas, es decir, como una especie de justificación de su tarea. Pero en el fondo estamos asistiendo a unos planteamientos en los que la aproximación científica tiene claramente sus límites.

El cuarto riesgo es el problema de la demagogia social. En estos momentos estamos asistiendo, a través de su reflejo en la prensa y en los medios de comunicación, a un debate que no tiene la calidad que nuestro país necesita. Por eso me alegro tanto de que el profesor Fuentes Quintana y la institución que él dirige se tomen el tiempo y el esfuerzo de pensar en voz alta, para intercambiar cifras, opiniones y comentarios sobre una realidad trascendente para nuestro país, sobre la cual seguramente construiremos o no construiremos una buena parte de nuestro futuro.

NOTA

(*) Este trabajo procede del texto, revisado, de la ponencia presentada por el autor en el Seminario sobre gasto público celebrado en la UIMP en Santander, julio de 1988. La ponencia iba precedida de la siguiente presentación: «Gracias, de verdad, por haber sido invitado a participar en este Seminario. Trataré de expresarme con la libertad intelectual a que nos invita el profesor Fuentes Quintana, sin por ello caer bajo el influjo del famoso espíritu de la Magdalena, consecuencia de la explosiva mezcla de aula universitaria y de conferencia de prensa en la que se convierten las intervenciones de los altos cargos de la Administración en esta Universidad de verano. Acepto el reto de decir lo que pienso, con los adecuados matices y precauciones, sobre un tema tan de actualidad y tan vivo como es el esfuerzo tributario en la España de hoy, su justificación y su destino». (N. de la R.)

