

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

José M. DOMINGUEZ MARTINEZ

## 1. INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. ANALISIS DEL CASO ESPAÑOL: 1970-1986

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

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

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

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

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

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

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

### 4. CONCLUSIONES

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