

EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

El propósito de las políticas económicas contemporáneas, en los países de la OCDE, de reducir el déficit público, dentro de la línea de conseguir el ajuste global de las economías y del temor a una expansión excesiva del sector público en los países occidentales, ha conducido con frecuencia al establecimiento en muchos estados de normas de limitación y control del gasto público.

Este artículo de **Victorio Valle** ofrece un repaso de estas técnicas de contención del gasto público en los países de la OCDE, clasificando los instrumentos utilizados y refiriendo las vías de actuación seguidas en aquéllos que han obtenido mayores logros en el objetivo de limitación del gasto público. El autor finaliza su trabajo con diez conclusiones operativas, obtenidas del análisis de la experiencia, y con una reflexión final sobre el caso de España.

I. INTRODUCCION

El crecimiento del gasto público en los países industrializados, tanto en términos monetarios como reales, y tanto si se toman valores absolutos como la proporción del gasto de las administraciones públicas respecto al PIB o a cualquier otra magnitud expresiva del quehacer global de la economía, se ha convertido en una afirmación tópica cuya verificación inicial no requiere análisis muy sofisticados. En 1960, el sector público representaba el 31,7 por 100, como media, del PIB en los países europeos de la OCDE; veintisiete años más tarde, en 1987, esa proporción se eleva al 49,5 por 100.

En sentido estricto, la valoración de un crecimiento tan espectacular del gasto público requeriría un análisis de la racionalidad económica del papel

del sector público en una economía de mercado. Con independencia, sin embargo, de ese análisis más profundo, lo cierto es que el aumento experimentado por el gasto público y las fuerzas latentes que parecen impulsar la continuidad de ese crecimiento en el futuro han suscitado, desde la perspectiva de los necesarios equilibrios globales de una economía, una considerable preocupación en la medida en que puede ser un elemento de acentuación de las tensiones inflacionistas, tanto directamente, por la propia contribución del gasto al aumento de la demanda agregada total, como indirectamente, a partir de la generación de déficit que el crecimiento del gasto puede causar y que originan tensiones financieras que se traducen en elevaciones de los tipos de interés.

El tema adquiere una particular relevancia en el caso de España, por la coincidencia de tres facto-

res claves en el análisis de la racionalidad de las variables presupuestarias:

a) El crecimiento del gasto público español ha sido muy intenso en los años de la democracia. Entre 1977 y 1987 se ha producido un aumento de 14,5 puntos del PIB en el gasto total de las administraciones públicas, lo que, pese al aumento de la presión fiscal (11 puntos del PIB), ha generado un déficit público que alcanzó niveles del 7 por 100 del PIB en 1985, y que en 1987 aún representaba un 3,6 del PIB.

Las carencias detectadas por la población española en la prestación de servicios públicos básicos, unidas a las diferencias en infraestructuras básicas que aún nos separan de las economías centrales de Europa, y que se pondrán aún más de manifiesto conforme se avance en el proceso de integración europea, son elementos de continuada impulsión ascendente del gasto público, autoalimentada además por el coste creciente de la carga financiera de la deuda pública existente.

b) Por otra parte, ese crecimiento previsible del gasto público —si no se establece algún tipo de limitación a su fuerza expansiva— se sobrepone, en el momento presente, a un pulso fuerte de la demanda efectiva privada, acentuando tensiones inflacionistas subyacentes, cuya moderación por el camino en solitario de la política monetaria puede dañar el recién recuperado proceso de inversión privada.

c) El nivel actual de la presión fiscal proyecta serias dudas sobre la conveniencia de la continuidad de su crecimiento, cuya evolución racional, para no dañar los incentivos económicos y la formación de ahorro privado, pa-

rece exigir una evolución más pausada en el futuro que en el pasado, tomando el plazo temporal necesario para que sus incrementos puedan digerirse sin traumas por el sistema económico (1).

En algunos países, esta preocupación ha conducido a un interés creciente por la práctica de criterios de control y limitación del gasto público que permita, en un plazo no muy dilatado, lograr una contención de ese gasto rompiendo su dinámica incrementalista. En este sentido, los datos disponibles confirman un considerable grado de éxito en países que —como Alemania, Noruega, Suecia o Dinamarca— han iniciado políticas globales de esta naturaleza y han conseguido que su nivel relativo de gasto público, que a comienzos de la presente década estaba por encima de la media, aparezca en 1986 por debajo del promedio de los países de la OCDE, o al menos con una diferencia mucho menos acentuada.

El interés objetivo del tema llevó, en los primeros años de la presente década, a la OCDE a constituir un grupo de trabajo, bajo los auspicios del Comité de Cooperación Técnica, para analizar la experiencia sobre el comportamiento del gasto público y las técnicas para mejorar su control y eficacia. El grupo de trabajo incorporaba a un conjunto de altos funcionarios, experimentados en temas presupuestarios, de 19 países de la OCDE, y solicitó asimismo dictámenes e informes a profesores universitarios y expertos en el tema. El resultado de este trabajo, que fue publicado en 1987 por la propia OCDE, constituye una pieza básica de conocimiento sobre el tema central del presente artículo (2).

El propósito de este trabajo es ofrecer un repaso de la experiencia internacional sobre este tema, clasificando y explicando los diferentes sistemas de control del gasto público más comúnmente utilizados, y obteniendo algunas lecciones de la experiencia disponible.

II. UNA REFLEXION INICIAL: LAS RAICES DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

La «ley», o tendencia secular, del crecimiento del gasto público fue formulada reiteradamente por el gran hacendista alemán Adolph Wagner (3) hace más de siglo y medio, y ha venido siendo una constante en los programas de investigación de los hacendistas analizar los determinantes de esa evolución y su perfil histórico.

En mi opinión, dentro de esa línea de general atracción hacia el tema, sería conveniente distinguir, en el momento presente, dos tipos de preocupaciones o tendencias distintas.

A) De una parte, se encuentran los trabajos de aquellos autores que contemplan con preocupación el crecimiento del gasto público como consecuencia de que el enfrentamiento de esa evolución ascendente con lo que ha dado en denominarse «fatiga fiscal» —es decir, una resistencia y dificultad creciente para obtener recursos impositivos adicionales— conduce, más pronto o más tarde, a la generación de déficit presupuestarios, con los consiguientes efectos negativos sobre la situación económica general, el crecimiento de la actividad económica privada y el proceso de

liberalización del sistema financiero.

B) De otra parte, en la literatura financiera actual, muchos escritos, fundamentalmente asociados a lo que suele denominarse teoría de la elección colectiva, se ocupan del crecimiento del gasto público y de la necesidad de su limitación, pero no bajo el prisma de los efectos negativos que un crecimiento desordenado del gasto público puede tener sobre el equilibrio de la economía; su preocupación tiene un contenido más ideológico y deriva de que contempla con inquietud la existencia de un sesgo permanente, en sentido ascendente, no sólo del gasto público, sino, en general, del sector público dentro de una economía nacional. La actuación de los intérpretes del proceso presupuestario en las democracias modernas impulsa en sentido ascendente al gasto público, generando una hiperexpansión del sector público cuya racionalidad económica es, cuando menos, discutible, y obliga a plantearse la existencia de «fallos en el sector público» cuyos efectos pueden ser más perjudiciales que los «fallos del mercado» a cuya corrección, teóricamente, el sector público debe contribuir.

Repasemos brevemente los puntos fundamentales de ambos enfoques.

Ad. A) Para los primeros, el crecimiento del gasto público ha sido la causa central de la aparición del hecho más característico del sector público de esta década: el déficit público.

Tras el incremento del gasto de las administraciones públicas se encuentran razones diversas, que han dado nacimiento a teorías muy variadas sobre la evolución del gasto público (4). A las

viejas razones esgrimidas por Wagner —que asociaba el crecimiento de las actividades públicas al necesario incremento de bienes públicos exigidos por las tensiones e inestabilidades que traerían consigo el desarrollo del mercado y la competencia, y a la prestación de bienes superiores (como la cultura, la sanidad y los gastos sociales) con alta elasticidad respecto a la renta— las condiciones económicas recientes han aportado otras raíces de crecimiento. Tales son el aumento de obligaciones que el Estado ha ido asumiendo —no siempre con criterios de racionalidad muy estricta— en el prolongado proceso de crisis económica vivido por los países occidentales, la propia autoalimentación del proceso de aumento que los crecientes intereses de la deuda pública han comportado, el aumento espectacular de las prestaciones sociales, y seguramente lo que se ha denominado la «arteriosclerosis institucional», que ha establecido la regla del incrementalismo como rutina habitual de las decisiones de gasto público para asegurar determinadas posiciones frente a cualquier intento de reducción

Frente a ese crecimiento del gasto, es bastante evidente que la evolución de los ingresos impositivos ha dado muestras, con algunas excepciones, de una cierta renuencia a incrementos adicionales. Varios elementos están detrás de esa «fatiga fiscal» perceptible en muchos países en años recientes. Sin ánimo exhaustivo, citaría al menos cinco:

a) Las bajas tasas de crecimiento real de las economías occidentales limitan, obviamente, las posibilidades de incremento de la recaudación impositiva.

b) La existencia de límites psi-

cológicos, que previenen de un crecimiento de la presión fiscal directa más allá de ciertos límites; y es obvio que los niveles actuales de presión fiscal, fundamentalmente de la que tiene su origen en el gravamen progresivo de la renta, están, por su nivel, en muchos lugares cerca del máximo que puede considerarse asumible por la sociedad, aunque naturalmente cuantificar estos límites sea una tarea extremadamente difícil.

c) El desarrollo experimentado por la fiscalidad, desde una perspectiva técnica, hace muy improbable la posibilidad de encontrar nuevas fuentes o vías de recaudación tributaria. Con frecuencia, además, la experiencia demuestra que el desarrollo o extensión de nuevos impuestos puede tener efectos negativos sobre las bases de otras figuras impositivas ya existentes (lo que se ha dado en denominar «carnibalismo fiscal»), de forma que sus efectos recaudatorios netos son muy limitados.

d) De otra parte, el contribuyente medio ha ido adquiriendo, a la par que la presión fiscal se ha ido incrementando, mayores niveles de información y cultura tributaria, de forma que su comportamiento fiscal se ha ido haciendo cada vez más sofisticado, aprovechando al límite de lo posible las ventajas de la legislación fiscal, lo que, además de reducir la recaudación, hace que los costes del control del cumplimiento fiscal sean crecientes. Una línea de limitación recaudatoria que se ha visto facilitada por la proliferación en muchos países —por razones de política económica— de reducciones, bonificaciones y exenciones impositivas (los denominados «gastos fiscales») como elemento de estímulo, al menos intencional y con una efica-

cia práctica más que discutible, de los determinantes clave de la actividad económica, de forma que se influya positivamente sobre variables fundamentales como el ahorro, la inversión o la generación de empleo.

e) Destaquemos, finalmente, la conciencia, cada vez mayor, de los efectos negativos que una imposición progresiva creciente, sobre todo en sus tipos marginales, tiene sobre los incentivos al esfuerzo laboral, a la inversión o al ahorro, lo que limita las posibilidades recaudatorias con origen en la progresividad, a la vez que marca un cierto punto de crisis al papel del Estado social desde el punto de vista de la vertiente tributaria.

Se ha producido así lo que Tarschys (5) denomina, con afortunada expresión, la «crisis de las tijeras»: gastos públicos en crecimiento frente a unos recursos tributarios frenados en su impulso ascendente. La conclusión es la aparición de déficit permanentes con un fuerte contenido estructural, cuya obligada reducción se transforma, a la luz de lo anteriormente expuesto, en la necesidad de moderar el crecimiento del gasto público, e incluso de plantearse la conveniencia de la difícil cirugía de su reducción (6).

Ad. B) Desde la otra perspectiva, la hipótesis de «hiperexpansión» del sector público, que postula un sesgo permanente hacia el crecimiento del Estado, el cual se iría convirtiendo así en una renovada versión del viejo Leviathan que terminaría por devorar a la actividad económica privada, tiene ingredientes explicativos muy diferentes, y lleva a conclusiones y preocupaciones distintas.

Tal como recordaba crítica-

mente el profesor Musgrave (7) en un excelente trabajo, cinco líneas principales permiten agrupar convenientemente las sugerencias más habituales de elementos que, asociados al proceso político-administrativo del gasto público, pueden constituir factores estructurales que expliquen la tendencia ascendente del sector público en los estados democráticos modernos desde lo que suele denominarse la perspectiva de la *oferta*, en el sentido de que sus determinantes no reposan en la demanda de más servicios públicos por los ciudadanos sino que más bien reflejan el afán expansivo de los responsables de la producción de bienes y servicios, aunque, de hecho, como destaca Lybeck (8), es difícil separar en la práctica ambas perspectivas, ya que, en una u otra medida, ambas están presentes en la evolución creciente del gasto y del sector público.

1) El sistema de *votación mayoritaria*, que permite la aprobación de nuevos proyectos de gasto público con sólo el 51 por 100 de votos favorables, genera un proceso de negociación y estrategia entre los partidos y grupos políticos que facilita coaliciones y acuerdos, lo que se traduce en un incremento del gasto.

2) La periodicidad de los procesos de elección de representantes políticos puede conducir a elevaciones del gasto efectivo en períodos previos a las elecciones como un medio de captar votos, con lo que la evolución del gasto público puede reflejar, entre otras cosas, las vicisitudes del *ciclo político* característico en cada sociedad, y ello con tanta más intensidad cuanto mayor sea la fragmentación del espectro político y quepa asignar más eficacia de captación de votos a los

gastos realizados o prometidos en sus programas por los diferentes partidos.

3) La subestimación de la carga fiscal real de cualquier proyecto de gasto, a través de mecanismos de *ilusión financiera*, bien sea por la relativa comodidad de la recaudación impositiva —sistemas generalizados de retención en origen— frente a la difícil evaluación de la carga fiscal, dada la complejidad de los sistemas tributarios, bien sea utilizando mecanismos que, como la inflación o el endeudamiento, difieren en el tiempo la necesaria carga impositiva, ocultando a la percepción del ciudadano el coste real de la decisión del gasto y haciendo más fácil su aceptación.

4) La extensión del gasto público debida a la acción de los *burócratas*, a los que se tiende a percibir como uno de los actores fundamentales del proceso de impulsión ascendente del gasto público en la medida en que la tendencia a incrementar sus departamentos y competencias va asociada a su propio poder, prestigio y *status social* (9).

5) Los *grupos de interés*, que presionan hacia el aumento del gasto público esperando obtener de él una extensión de su propia actividad económica privada, sea como suministradores de bienes y servicios, sea como beneficiarios de gastos públicos de contenido cuasi-privado que se financiarían por toda la sociedad a través de la imposición.

Tal vez las razones expuestas para explicar una desviación creciente del sector público en una sociedad democrática tengan una sólida fundamentación. El profesor Musgrave, en su citado trabajo, se muestra más bien crí-

tico hacia estas líneas explicativas, al menos en un doble sentido. En primer lugar, recuerda, en la más clásica tradición pigouviana, que la dimensión del sector público es, en sí misma, más un problema de eficiencia que de nivel cuantitativo, y que lo que en definitiva hay que analizar es si la utilidad que los ciudadanos derivan de los servicios públicos es mayor, o al menos igual, al sacrificio utilitario que les supone el pago de los impuestos. Dentro de estos márgenes, la dimensión más o menos elevada del sector público es un problema de libre elección social, sin que el crecimiento de la actividad pública deba ser considerado, *per se*, como algo estrictamente negativo. El problema surge, obviamente, cuando el ciudadano siente que los impuestos pagados le causan una pérdida de utilidad, por los bienes y servicios privados a los que debe renunciar, mayor que la utilidad o ventaja que deriva de los servicios que el sector público le presta.

La segunda línea de crítica de Musgrave es de carácter metodológico, y recuerda la conveniencia de descender, desde el carácter dogmático con que muchas de las teorías anteriores se han expuesto, a la dura arena de la *contrastación empírica*. Ni la posibilidad de que los votantes lleguen a formar coaliciones que terminen en una elevación del gasto es tan obvia y fácil como a veces se pretende, ni los mecanismos de «ilusión financiera» que ocultan el «precio» de los programas de gasto son tan efectivos sobre la conducta de un ciudadano medio cada vez mejor informado, ni la actuación de los burócratas, en su tendencia expansionista, se enfrenta siempre a unos patrocinadores o responsables políticos de último ni-

vel tan permisivos o ignorantes como estas hipótesis pretenden hacer ver. En última instancia, es un problema de contrastación empírica con los datos disponibles (10).

Sin embargo, ni siquiera una defensa tan acentuada del proceso de contrastación empírica del comportamiento del gasto público hace olvidar al profesor Musgrave la conveniencia de ciertas prácticas institucionales para moderar la tendencia ascendente del gasto público derivada de las motivaciones expuestas, mejorando los procedimientos de elección presupuestaria, lo que, en su opinión, exigiría la *votación conjunta* de las propuestas de gastos y de los ingresos necesarios para su financiación, de forma que quede claro desde su inicio el coste del proyecto que se apruebe; la conveniencia de separar los gastos encaminados a la prestación de bienes y servicios públicos —rama de *asignación*— de los destinados a influir en la *distribución* de la renta, que responden a una lógica distinta, y la necesidad, finalmente, de integrar todas las decisiones de ingresos y gastos en un *programa* económico y financiero *global* coherente.

Las recomendaciones de Musgrave están llenas de buen sentido. Sin embargo, no puede negarse que las aportaciones de los autores de la teoría de la elección colectiva tienen una fuerte cimentación sobre lo que parece un comportamiento observable en la realidad política y administrativa de los modernos países desarrollados y, en todo caso, transpiran una profunda preocupación práctica. No se trata sólo de un ejercicio académico estéril, sino que, tras de sus proposiciones, existe la preocupación básica por detectar las causas reales del crecimiento del gasto y del propio

sector público para saber dónde y cómo es preciso colocar los necesarios muros de contención a las expansionistas aspiraciones del Leviathan. Sólo la identificación de la causas reales de crecimiento del gasto público puede prevenir de la frecuente situación de fracaso de muchas medidas de contención del gasto, producida por la pura y simple razón de que afrontan causas que, cualquiera que sea su valor conceptual, no son relevantes como determinantes concretos de la elevación de los gastos de las administraciones públicas. El tema de tal identificación no es, en sí mismo, obvio, ya que posiblemente la explicación del crecimiento del gasto es el fruto combinado de determinantes variados, cuyo peso relativo en una *sociedad concreta* es preciso conocer por la única vía aceptable de la economía aplicada: la contrastación empírica de las diferentes teorías formuladas (11).

III. LAS MEDIDAS CONSTITUCIONALES EN LA CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La convicción de que la tendencia expansiva del gasto público es fruto de la interacción de los distintos actores del proceso político-administrativo de una sociedad democrática, que profesan con generalidad los estudiosos del proceso de elección colectiva, coloca en un lugar importante el debate sobre el establecimiento de normas limitadoras del sector público a nivel constitucional.

Tres interrogantes cabe plantearse en este terreno: ¿Es necesario que las normas de control

tengan un *rango constitucional*? En tal caso, ¿qué medidas constitucionales deben ser adoptadas? y, finalmente, ¿cuál es la *experiencia* que cabe derivar de este tipo de medidas?

Para los autores que sustentan la hipótesis de «hiperexpansión» del sector público —los leviathanistas, como se les suele denominar— la constitucionalización es una vía indispensable como medio de forzar voluntades, en el sentido de moderación de la actividad pública, de forma indiscutible. Incluir limitaciones al gasto o al déficit públicos en la norma jurídica suprema de cualquier sociedad, se percibe como la única manera de fijar un parapeto insalvable a la expansión pública.

La defensa de constitucionalizar las normas que permitan limitar, e incluso reducir, el papel del sector público y la expansión del gasto público parten de la existencia de una paradoja en la evolución del sector público en los sistemas democráticos. De una parte, la interacción de los actores del sistema (votantes, políticos, burócratas y grupos de interés) parece elevar inexorablemente el nivel del gasto público, del déficit y de la presión fiscal. De otra parte, sin embargo, se tiene la percepción de que la mayoría de los ciudadanos no desean ese continuo crecimiento de las magnitudes públicas.

¿Por qué se produce tal paradoja? Milton y Rose Friedman (12), entre otros, han expuesto con gran claridad su punto de vista: las mayorías que adoptan decisiones que suponen incrementos del gasto público operan como coaliciones de minorías que representan intereses particulares. Los presupuestos son, de hecho, una mera agregación

de proyectos dispersos cuya racionalidad económica global y cuyas consecuencias impositivas, diluidas y con frecuencia confusas, tienden a no valorarse adecuadamente. Este proceder conduce a una extensión de la actividad presupuestaria pública que excede a los deseos globales de los ciudadanos.

Las normas constitucionales son el único camino de ruptura de este comportamiento contradictorio, al fijar un marco general que defina las reglas del juego del sistema. Muchas libertades básicas de una democracia moderna —por ejemplo, la libertad de credo religioso o de expresión— no se hubiesen logrado si se hubieran ido sometiendo, caso por caso, a la aprobación de los parlamentarios de cualquier sociedad. Casi siempre se puede alcanzar una coalición mayoritaria que no estaría dispuesta a aceptar determinadas libertades de ciertos grupos minoritarios. Planteado a nivel constitucional, el respeto a las libertades siempre sale adelante como reflejo del temor de cualquier grupo a que sus propias libertades puedan verse restringidas o mermadas.

Algo análogo sucede en el terreno presupuestario. Globalmente, la norma de limitar el crecimiento del sector público tiene amplias probabilidades de ser aceptada por la creciente mayoría preocupada por el sobredimensionamiento del gasto público. A nivel de proyectos concretos de gasto, es bastante probable, sin embargo, llegar a una coalición mayoritaria dispuesta a aprobarlo. De ahí el carácter insustituible de una norma a nivel constitucional como elemento limitador de la expansión del sector público. J. M. Buchanan llega a afirmar: «Si los individuos consideran los procesos de

ingresos y gastos públicos nada más que como medios disponibles a través de los cuales cada coalición puede explotar a las demás, entonces la democracia ni puede ni debe sobrevivir» (13).

Una posición tan exigente y extrema no ha dejado de suscitar la crítica de sus oponentes. Si la Constitución de un Estado, como norma suprema, debe ocuparse de las cuestiones básicas respecto al ejercicio de las libertades ciudadanas y las reglas fundamentales de la convivencia política, se dice, es dudoso que los aspectos fiscales y presupuestarios tengan ese carácter básico y fundamental. Pero, en un terreno más operativo, algunos autores se cuestionan si no es excesiva la inclusión de preceptos limitativos, que pueden tener un carácter circunstancial, en una norma que, por su propia naturaleza, tiene una vocación de permanencia. Por otra parte, el incumplimiento de un precepto constitucional tendría graves efectos de desprestigio de la norma suprema y, en este sentido, cabe poca duda de que la inventiva humana para encontrar circunvalaciones, más o menos sofisticadas, para huir de las limitaciones, es rica y variada. Las limitaciones de gasto a nivel constitucional, se afirma, pueden conducir a una proliferación de fondos extrapresupuestarios —para los que no rija la severa norma constitucional—, pueden extender el campo de los gastos fiscales o pueden llevar a la sustitución de servicios públicos —con efectos visibles de gasto público— por actuaciones de regulación directa, más perturbadoras y de efectos menos visibles y cuantificables.

En todo caso, hay que reconocer que, al menos, la formulación de propuestas constitucio-

nales para la limitación del gasto público, allí donde se ha producido, ha tenido un efecto útil, porque el subsiguiente debate ha dejado siempre como sedimento, como mínimo, dos mensajes importantes:

1) El de destacar la necesidad de alcanzar un *acuerdo global* para la reducción de la dimensión y actividades del sector público entre los ciudadanos en general, y entre sus representantes políticos en particular.

2) Tampoco es despreciable el efecto registrado, como fruto de este tipo de debate, de la *necesidad de reforzar los mecanismos de información* sobre la dimensión y estructura de la actividad financiera pública como elemento clave para formar una conciencia colectiva sobre el contenido y límites de la actividad del Estado.

Las propuestas sobre normas de rango constitucional han discutido, fundamentalmente, en cuatro líneas distintas (14):

a) La fijación de *límites globales*. El más importante es el que deriva del establecimiento de la clásica «regla de oro» del equilibrio presupuestario anual. Pero también se han sugerido limitaciones basadas en la relación entre alguna magnitud fiscal relevante (gasto público total, recaudación impositiva o nivel del déficit público) respecto a alguna macromagnitud habitual (PIB, PNB).

b) Un segundo camino propuesto es el de exigir, para la adopción de decisiones que impliquen aumento en el gasto o en los impuestos, *mayorías cualificadas* en las votaciones parlamentarias (15). La idea subyacente es que la exigencia de mayorías cualificadas reducirá la

realización de gastos públicos que beneficien particularmente a determinados grupos de individuos, gastos que, sin embargo, han de ser financiados, a través de los impuestos, por todos los ciudadanos. Lybeck ha destacado el discutible efecto de este camino constitucional como medio de contener el crecimiento del gasto en los países que, como Finlandia, Suecia y Dinamarca, lo tienen establecido. La necesidad de lograr mayorías cualificadas estimula la negociación estratégica para lograr acuerdos entre los representantes políticos, lo que con frecuencia conduce a una elevación del gasto público más que a su contención.

c) En tercer lugar, se ha sugerido, dada la creciente especialización en los temas fiscales y de gasto público, y las alteraciones sustanciales en esas magnitudes, el sometimiento de las propuestas de incremento de gastos públicos a *comités parlamentarios*, que puedan ocasionalmente incorporar la presencia de asesores externos.

d) Finalmente, señalaré la línea de reforzamiento del ejecutivo, en el sentido de otorgar una *capacidad de veto* al gobierno respecto a las propuestas parlamentarias que impliquen incremento de gasto, e incluso el reforzamiento de los poderes del Ministro de Hacienda como medio de asegurar una política efectiva de control del gasto público sin interferencias parlamentarias.

Algunas experiencias concretas pueden servir de ilustración a estas líneas de control constitucional.

En *Finlandia*, los temas relativos a cambios impositivos que tengan una intencionalidad de permanencia (para períodos superiores al anual) requieren para

su aprobación una mayoría parlamentaria de los dos tercios de los votos. Se trata de una norma —hoy en discusión— nacida para evitar los riesgos de un crecimiento irresponsable de la presión fiscal.

El Parlamento puede incrementar una partida de gasto público siempre que proponga simultáneamente una reducción de otro gasto o un aumento de ingresos para su financiación.

Existe también un «Gran Comité» (*Stora Utskottet*) con capacidad para reducir el excesivo carácter expansivo de ciertas partidas de gasto.

En *Gran Bretaña*, país rico en tradiciones presupuestarias, las normas relevantes en este contexto son básicamente dos:

a) Sólo el gobierno puede sugerir nuevos gastos. El Parlamento ha autolimitado, en este sentido, su competencia, de forma tal que no puede formular propuestas que impliquen incremento del gasto público. Una autolimitación cuyo inicio se remonta a 1713, con las denominadas *standing orders*.

b) La Cámara de los Comunes puede rechazar o reducir un gasto público propuesto por el gobierno. Puede igualmente rechazar incrementos impositivos o proponer reducciones de impuestos. Pero no puede aumentar los impuestos ni variar al alza los tipos impositivos propuestos.

En la *República Federal Alemana*, la preocupación constitucional se orienta más al control del déficit público —no debe olvidarse la especial aversión del pueblo alemán hacia todo lo que pueda poner en riesgo la estabilidad de precios— que a limitar el crecimiento de la presión fiscal.

Así, el artículo 113 de la Constitución establece que el Parlamento no puede proponer incrementos del gasto público o reducciones impositivas, aunque sí puede tomar la iniciativa en las propuestas de elevaciones de impuestos.

Hasta 1969, el artículo 115 de la Constitución prohibía expresamente el déficit público. Un cambio constitucional en ese año permite un cierto ajuste cíclico del saldo presupuestario, mediante la creación de una reserva en los años con mayor actividad económica —a la que también los *Länders* deben contribuir con el 3 por 100 de sus ingresos en el año precedente— que puede aplicarse por el gobierno con libertad en los años críticos, dentro siempre de programas de inversiones públicas y actuaciones encaminadas a contrarrestar la situación cíclica en su fase baja.

Por otra parte, las normas constitucionales, en la República Federal Alemana, otorgan un peso específico muy fuerte al Ministro de Hacienda en el seno del propio gobierno, ya que sus propuestas presupuestarias sólo pueden ser rechazadas si el Canciller está en contra.

Existe, finalmente, un Comité Coordinador de ingresos y gastos públicos a nivel federal, en el que participan los ministros económicos y el de Hacienda, no sólo de la República Federal, sino también de los *Länders*.

En *Francia*, el artículo 32 de la Constitución obliga a que el Presupuesto del Estado vaya acompañado de un Presupuesto Nacional en el que se discutan los efectos presupuestarios sobre las variables económicas básicas.

Por otra parte, los parlamentarios franceses, según el artícu-

lo 40 de la Constitución, no pueden realizar propuestas que impliquen aumento del déficit o reducción del superávit. No pueden, por tanto, proponer aumentos de gasto público ni reducciones impositivas, aunque sí tienen la facultad de proponer cambios impositivos siempre que sus efectos recaudatorios estén compensados.

Digamos, finalmente, que, según el artículo 44 de la Constitución, el gobierno puede negarse a aceptar modificaciones propuestas por el Parlamento sin que haya existido una previa discusión de la propuesta en el seno de un comité especializado.

Pero, sin duda, donde el tema de la inclusión de normas constitucionales para limitar la expansión del sector público ha adquirido, en época reciente, una mayor relevancia y ha generado un mayor debate ha sido en *Estados Unidos*, donde existe una cierta tradición de incorporar a las constituciones estatales normas limitadoras de la capacidad recaudatoria.

Así, en 1978, la proposición 13 del Estado de California limitó la imposición sobre la propiedad al 1 por 100 del valor de mercado de la propiedad en 1975. En ese mismo año, el Estado de Michigan, con base en la *Headlee Amendment* limitaba constitucionalmente la presión fiscal, estableciendo la constancia de la relación entre ingresos públicos y renta personal estatal. Más adelante, en 1980, el Estado de Massachusetts, siguiendo el ejemplo californiano, limitó la imposición sobre la propiedad a una tasa del 2,5 por 100.

A nivel federal, en 1981 se produce la Resolución Conjunta número 58 del Senado, que proponía una enmienda constitucional

introduciendo el principio del equilibrio presupuestario anual, a la vez que se fijaba el nivel de la presión fiscal respecto a la renta, lo que, de hecho, supondría una limitación del gasto público. Es bien conocida la suerte de esta propuesta de enmienda constitucional (16). Aprobada por una amplia mayoría en el Senado, que rebasaba las exigencias de la mayoría cualificada necesaria para el cambio constitucional, no alcanzó el nivel requerido de dos tercios de los votos en el Congreso —a pesar de que fue votada favorablemente por el 56 por 100 de los congresistas— y tuvo que ser abandonada. Una segunda vía de aprobación del cambio constitucional, prevista en el artículo V de la Constitución, consistente en que los dos tercios de los estados pidan al Congreso una convención constitucional para debatir el tema, parece avanzar positivamente, ya que de los 34 estados necesarios, 32 han aprobado la correspondiente petición.

Entretanto, la presencia de un déficit público perseverante, al que no fue ajeno el recorte impositivo que, dentro de la política económica de Reagan, estableció la *Economic Recovery and Tax Act*, aprobada en agosto de 1981, llevó en 1985 a la aprobación de la denominada Ley Gramm - Rudman - Hollings, con una pretensión más limitada: la de consolidar el equilibrio presupuestario en 1991, acabando, en forma temporalmente programada, con el déficit público. La Ley, por otra parte, asegura un mecanismo de urgencia para lograr un compromiso entre el Presidente y las Cámaras, ya que cualquier exceso del déficit estimado sobre el nivel previamente fijado como aceptable obliga al Presidente a dictar una orden de reducción propor-

cional (*Sequester Order*) que presiona en el sentido de lograr un acuerdo entre Presidente y Congreso.

Un aspecto importante, que ha originado cierto desarrollo teórico en Estados Unidos, es el de las condiciones necesarias para que los límites globales del gasto público tengan eficacia, en el sentido de que sean más útiles que otros sistemas alternativos. Inman (17) ha demostrado que dicha mayor eficacia se produce cuando se dan las siguientes condiciones:

- 1) Inelasticidad respecto al «precio» de los bienes y servicios públicos. Esto es, la demanda de servicios públicos se formula por los representantes políticos, con relativa independencia de su coste para los ciudadanos.
- 2) Elasticidad de la oferta. La provisión de bienes y servicios públicos responde con elasticidad a la compensación económica que se obtiene.
- 3) La burocracia actúa monopolísticamente en su comportamiento.
- 4) Los electores deben decidir sobre programas de los que no se derivan con certidumbre los beneficios y costes marginales que para ellos se van a obtener de los servicios y bienes públicos.

IV. MEDIDAS OPERATIVAS DE LIMITACION DEL GASTO PUBLICO

La mayoría de los países que han decidido adoptar algún tipo de norma presupuestaria drástica para recortar el crecimiento del gasto público y reducir el déficit

no siguen el camino constitucional que anteriormente se ha expuesto. Se fijan criterios de control y limitación, con o sin rango normativo concreto, más bien como mecanismos operativos en la fase de diseño y elaboración del Presupuesto.

Cabe distinguir, entre la variedad de sistemas utilizados por los diferentes países, tres líneas fundamentales:

1) La fijación de límites o topes globales de las variables presupuestarias.

2) Establecimiento de objetivos de contención del gasto público a niveles administrativos inferiores a la totalidad de la Administración pública (departamentos singulares o grupos de departamentos).

3) Controles sobre el proceso de ejecución presupuestaria y su financiación.

Analicemos con mayor detenimiento cada una de estas vías de actuación.

1. Límites globales

La fijación de *límites o topes globales* presenta una amplia extensión en su uso en los diferentes países. Las modalidades más seguidas podrían agruparse en estas cinco categorías:

a) Fijación de la norma de equilibrio presupuestario anual, a la que se adiciona una limitación respecto al nivel o ritmo de variación de la presión fiscal como medio de prevenir que la reducción del déficit lleve a elevaciones en la imposición, en lugar de conducir a reducciones y economías en los gastos públicos.

Una norma global de esta na-

turalidad admite algunas variantes según cual sea la preocupación básica de sus formuladores o proponentes. Por una parte, existe en algunos países —es el caso de la situación norteamericana a comienzos de la presente década— la intención básica de reducir la dimensión del sector público, lo que llevaría a una reducción tanto del gasto público como de la presión fiscal. En otros países, fundamentalmente europeos, en los que la preocupación central ha sido el saneamiento de la hacienda pública y la reducción del déficit, la norma global suele formularse en términos de reducción del déficit público por la vía de la disminución del gasto público, sin alterar la presión fiscal o incluso aceptando una cierta elevación de ésta si su nivel de partida es muy bajo. Normalmente, una actuación de esta naturaleza requiere un período relativamente amplio de años, con una programación de objetivos anuales que suele conocerse con la denominación de proceso de «consolidación presupuestaria».

b) Límites directos establecidos sobre el crecimiento del gasto público, sean anuales o en períodos plurianuales de 4 ó 5 años. Estos límites adoptan en la práctica dos tipos de modalidades: cuantitativos (en volumen de aumento permisible en términos monetarios) y relativos (normalmente, en proporción del PIB de cada ejercicio).

c) Límites del gasto público en relación a alguna aproximación estadística de la producción potencial de plena ocupación, como criterio de actuación a medio plazo.

d) Congelación total del gasto público (aumento nulo), bien en el volumen de gasto global o

en algunas de sus partidas más significativas (gasto de personal, por ejemplo). La congelación puede practicarse en términos monetarios o reales, teniendo en cuenta el deflactor del PIB u otro convencionalmente elegido.

e) Objetivos negativos en la evolución del gasto público, o «poda general», que implica la imposición de un recorte generalizado en los diferentes conceptos de gasto.

La idea de lo que popularmente, en el mundo administrativo de los países que lo practican, se conoce como «podadora» o «rebanadora» del gasto supone aceptar una disminución de la actividad presupuestaria acuciada por un fuerte déficit, y hacer partícipes a todos los departamentos de esa nueva situación mediante una reducción general, normalmente proporcional, de sus presupuestos de gastos.

Estos tipos de actuación, concebidos como un medio drástico y extremo de romper con situaciones persistentes de déficit público, han sido objeto de críticas y observaciones muy diversas. Cuatro cuestiones parecen de particular interés.

En primer lugar, se ha criticado su, tal vez extrema, *simplicidad*, que obliga, sin ningún tipo de criterio de racionalidad económica explícita, a reducir con generalidad las diferentes propuestas o proyectos de gasto.

Sin embargo, posiblemente en su simplicidad radica su éxito práctico. Se trata de reglas operativas sencillas y comprensibles a todos los niveles, lo que hace difícil su incumplimiento por los diferentes órganos de la Administración. Cualquier sofisticación de la medida, para incluir criterios económicos que justificaran un

tratamiento diferencial a los diferentes gastos propuestos, complicaría extremadamente el sistema, y la experiencia demuestra que reduciría su eficacia práctica.

Se ha dicho, con razón, que este tipo de medida cae de lleno en la contradicción de aquella vieja sentencia según la cual «si tu doctrina es lo suficientemente sencilla para que sea comprendida por la comunidad política, es también lo bastante simple para que sea destrozada por tus compañeros de la comunidad académica». Pese a ello, tal vez este tipo de medidas tenga la virtud de ofrecer una respuesta a la situación de muchas economías actuales en las que, como destaca Wildawski (18), la mayoría de los gastos públicos se consideran aisladamente convenientes, pero existe un elevado nivel de insatisfacción sobre el total del gasto.

Una *segunda* cuestión, suscitada por la experiencia, es que este tipo de medidas tiene una *eficacia temporal limitada*. No parece que situaciones de limitación drástica del aumento del gasto público —incluso reducción— puedan mantenerse como medio de contención indefinidamente. El criterio comenzará a resquebrajarse como fruto de la resistencia política y administrativa a reprimir sus deseos de incrementos de gastos y actividades. Empezarán a surgir programas «inevitables» y «urgentes» o aparecerán, como por encanto, gastos imprevistos que terminen minando la norma de contención o, alternativamente, supongan un coste político y personal muy considerable y difícilmente asumible para quien tenga que desempeñar el papel de celoso guardián del muro de contención.

Los expertos suelen recomendar, frente a una norma anual brusca que intente practicar con toda intensidad la contención o reducción del gasto en un año determinado, como preferible y más digerible por las estructuras políticas y administrativas, la formulación de un plan o programa pruriano que practique la «desescalada» del gasto público a lo largo de varios años. Esta posición, sin embargo, también tiene sus críticos, y hay quien piensa que si se adopta el criterio firme de contener el gasto público, diluir esa decisión entre varios años es como prolongar innecesariamente la agonía de un enfermo desahuciado.

En *tercer* lugar, las medidas globales de contención del gasto público se combinan a veces con criterios que intentan una mejora —un tanto burda y primitiva— en la *productividad* con que el sector público opera. Es decir, introducen variantes que intentan forzar a una utilización más económica de los recursos disponibles por cada departamento u órgano decisor de gasto público. La ruta más generalizada en este sentido suele ser aplicar a las dotaciones presupuestarias de gasto una indicación decreciente y parcial por el crecimiento de los precios, con lo que las dotaciones se reducen en términos reales, obligando a una reasignación más económica de los fondos disponibles.

En Suecia, por ejemplo, las partidas de gasto se indican en función de la tasa de crecimiento anual de los precios, reducida en un 2 por 100. En Canadá sólo se permiten los ajustes derivados de los crecimientos salariales.

Es obvio que el deseable camino de mejora en la productividad del sector público y en la

eficiencia con que se usan los recursos apunta hacia avances futuros en las técnicas de presupuestación por programas y en la aplicación del sistema de análisis económico del gasto público. Sin embargo, la crisis actual de esos sistemas, dada la amplia constelación de exigencias de capacitación técnica y organizativa que requieren, hace que estos otros métodos elementales constituyan un estímulo inicial para caminar hacia la mejora de la eficacia en el uso de los recursos, obligando a los responsables de los diferentes departamentos a plantearse la necesidad de practicar economías en sus propuestas de gastos y a evitar incrementos poco justificables en su actividad.

Señalaremos, en *cuarto* y último lugar, que con alguna frecuencia el establecimiento de toques globales al comportamiento del gasto público ha generado ciertos rodeos —no eficaces desde el punto de vista económico y social— para mantener el nivel de actividad de los departamentos con reducciones aparentes del gasto. La sustitución, por ejemplo, de funcionarios cualificados por asesores o técnicos externos, con menor retribución, es un caso típico de este fenómeno, que en algunas ocasiones puede ser eficiente, pero en otras puede crear ciertas pérdidas de calidad en la prestación de algunos servicios públicos.

Puede ser útil repasar brevemente la experiencia de algunos países en este terreno.

En *Australia* existen, desde 1985, tres limitaciones fundamentales —popularmente conocidas como la «trilogía»— sobre la relación respecto al PIB del gasto público total, la recaudación impositiva y el déficit público. La

EL GASTO PÚBLICO COMPROMETIDO

El control del gasto público tropieza frecuentemente con la existencia de un elevado volumen de *gasto comprometido*; esto es, un conjunto de gastos que, al elaborar el presupuesto de un año determinado, viene *impuesto* por decisiones adoptadas con anterioridad, constituyendo un componente externo que condiciona las posibilidades abiertas al proceso de elaboración y decisión presupuestaria.

Cuanto mayor es la importancia del gasto comprometido o «incontrolable», como suele denominarse en la práctica presupuestaria norteamericana, menor es la flexibilidad del presupuesto de gastos para adaptarse a las necesidades coyunturales de cada momento, y mayor la dificultad que reviste la acción encaminada a moderar su crecimiento.

No es fácil determinar con exactitud la proporción de gasto público que cae dentro de esta categoría de «gasto comprometido». Sólo un análisis detallado y minucioso de las diferentes partidas presupuestarias permite obtener cifras significativas.

En España, dentro de los trabajos solicitados por la comisión encargada de elaborar una política de gasto público en 1978, se hizo un intento (1) de valoración del *gasto comprometido* en el Presupuesto de 1978, obteniendo como resultados más significativos que el 78,1 por 100 del presupuesto de gastos del Estado y el 96 por 100 de los gastos de la seguridad social podían considerarse como gastos comprometidos o incontrolables (2).

La importante influencia que los compromisos del pasado tienen en el *gasto público* de hoy constituye un hecho bien conocido de quienes deben anualmente realizar las previsiones y estimaciones presupuestarias. Su existencia genera un sentimiento de impotencia —cuando no de irritación— en los responsables presupuestarios ante las voces que reclaman insistentemente, desde una perspectiva económica general, una contención o reducción del *gasto público*, ante el carácter *estructural* de buena parte de los créditos presupuestarios.

La contención y control del *gasto público* es, sin embargo, una labor paciente y com-

partida, y por tanto la existencia en cuantía importante de *gastos comprometidos* lo único que hace es radicalizar la necesidad de una acción perseverante, cuyos efectos no tendrán probablemente nunca carácter inmediato, sobre la base de una conveniente información y análisis de las causas que impiden un uso más flexible del *gasto público*.

En este sentido, cinco recomendaciones parecen de particular interés para la realidad presupuestaria española:

1.º Es urgente acometer estudios detallados sobre las diferentes categorías de *gasto* para conocer, con el mayor grado de precisión, el peso de los *gastos comprometidos* en las distintas partidas de *gasto*, identificando así los núcleos de resistencia y alternativamente la capacidad de ajuste que tiene el Presupuesto.

Los trabajos realizados en otros países, y particularmente en Estados Unidos (3), destacan la superioridad de los estudios sectoriales detallados frente a los análisis globales, con menor capacidad explicativa de las causas del *gasto comprometido*.

2.º La reducción o limitación del *gasto comprometido* requieren tiempo y, por ello, deben programarse con un horizonte plurianual conveniente. Los logros año a año en la contención del *gasto comprometido* suelen ser imperceptibles y, vistos aisladamente, desalentadores, por lo que reclaman un periodo más amplio en el diseño de los objetivos y en la evaluación de los resultados.

3.º Es preciso potenciar la parcela de la Administración al servicio del *gasto público* para mejorar los análisis y racionalidad en el *gasto*. En general, las mejoras administrativas de medios personales y materiales en la hacienda pública española se han encaminado a la faceta tributaria, lo que es explicable, dado el margen de evasión y defraudación fiscal habitual en España, pero este impulso de la tarea controladora del lado de los ingresos públicos no debe hacer olvidar la importancia de mejorar en muchos sentidos el proceso presupuestario del *gasto público*, lo que reclama un mayor destino de medios a este conjunto de tareas.

4.º El peso importante de los *gastos comprometidos* en el total del *gasto público* señala con toda claridad las dificultades del uso de esta magnitud presupuestaria con fines de ajuste coyuntural y rechaza, por quiméricas, las alteraciones funcionales año a año en parcelas cuantitativamente significativas de su contenido.

5.º La importancia relativa del *gasto comprometido* varía en función de la estructura del *gasto público* total. Cuanto mayor sea el *gasto* de personal, los intereses de la deuda pública y los *gastos* de transferencias —que son las partidas en que con mayor intensidad toman cuerpo los compromisos de ejercicios anteriores— menor será la capacidad de uso discrecional del *gasto público*, y menor será, por tanto, la posibilidad de lograr el control de su crecimiento.

NOTAS

(1) El trabajo de referencia fue realizado por un grupo integrado por Ceferino Argüello (que actuó de coordinador), Gregorio Mañez, José Gallego, Adolfo Jiménez y Francisco Prieto.

(2) Los mismos criterios utilizados en este trabajo aplicados al Presupuesto consolidado de 1989 arrojarían un porcentaje del 65 por 100 de *gasto comprometido*. Sin embargo, en los *gastos* corrientes la proporción comprometida es del 72,5 por 100, que continúa siendo considerablemente elevada.

(3) En la línea de trabajos globales, destaca la aportación de Murray L. Weidenbaum en el *Informe Proxire*, vol. I, bajo el título «Budget Uncontrollability as an Obstacle to Improving the Allocation of Government Resources». El camino de estudios sectoriales detallados es el seguido fundamentalmente por Martha Derthick en *Uncontrollable Spending for Social Services Grants*, Ed. Brookings Institution, Washington, 1975.

regla operativa consiste en establecer que el crecimiento de dichas proporciones en el año corriente debe ser inferior o igual al del año precedente.

Desde 1979, *Canadá* estableció objetivos cuantitativos plurianuales para reducir la proporción del déficit respecto al PIB desde el 6,9 en 1982-1983 hasta el 3,5 por 100 en 1986-1987, estructurando lo que se ha denominado *Policy and Expenditure Management System*. Los resultados logrados han sido importantes, aunque el plan no ha logrado sus objetivos íntegramente (el déficit en 1987 representaba aún el 4,6 por 100 del PIB según estimaciones y previsiones de la OCDE).

Dinamarca estableció, a partir de 1983, un plan de erradicación del déficit de la Administración central en el periodo, aún no concluido, 1983-1990. El criterio operativo ha sido fijar un crecimiento real nulo en el gasto de la Administración central, excluido el originado por los gastos de desempleo causados por razones cíclicas.

En *Finlandia*, desde 1985 se viene siguiendo una política de contención global, caracterizada por tres limitaciones:

a) La presión fiscal, al final de la década de los ochenta, no debe exceder a la de 1985 (37,3 por 100 del PIB).

b) La relación deuda pública del Estado a PNB no debe aumentar respecto a su nivel de 1985.

c) El crecimiento del gasto público de consumo no debe exceder del 2 por 100 en volumen hasta 1990.

El crecimiento nominal del gasto público federal en la *República Federal de Alemania* debe ser,

como máximo, la mitad de la tasa de crecimiento del PNB en términos nominales. Por otra parte, se ha establecido el objetivo de incrementar la tasa de aumento de la inversión pública, en detrimento del crecimiento del consumo.

En *Italia* no se han formulado objetivos globales respecto a las variables presupuestarias. La única línea establecida en este sentido es el propósito manifestado de reducir escalonadamente el servicio financiero de la deuda pública, uno de sus problemas actuales más acuciantes.

Tampoco en *Japón* existe una declaración formal de contención global del gasto público. Sin embargo, en 1982 el *Informe de la Comisión para la Reforma Administrativa* esbozó el criterio de contener el crecimiento del gasto público en términos monetarios al nivel del crecimiento nominal del PNB.

La tradición en *Holanda*, desde 1960, ha apuntado hacia la limitación del gasto público, dentro de los términos de una planificación a medio plazo de la actividad presupuestaria con referencia al denominado «margen estructural del Presupuesto», cuya base es un crecimiento estimado de la producción potencial. En la actualidad existen, adicionalmente, dos objetivos concretos: mantener constante la presión fiscal (45 por 100 en 1985), establecida en 1979, y reducir el déficit público al 7,4 por 100 de la renta nacional neta.

En *Suecia* se establecieron, en 1984, dos objetivos combinados por acuerdo unánime del Parlamento: reducir el déficit de la Administración central desde el 13 por 100 del PNB en 1982 hasta el 4-5 por 100 en 1990, de forma que no se incremente el endeu-

damiento público. Por otra parte, se fijó el criterio de mantener constante la presión fiscal, lo que en conjunto implica, obviamente, reducir la proporción del gasto público respecto al PNB.

2. Objetivos de control de niveles inferiores

El establecimiento de límites generales o globales de gasto público no es, obviamente, una condición suficiente para lograr el fin pretendido. Es precisa además una traducción concreta de esos límites generales, hasta un cierto punto al menos, en la escala de las unidades de decisión de gasto de las administraciones públicas. Se requiere un plan detallado de criterios y prioridades dentro del esquema plurianual de reducción general.

Por otra parte, esa vía descendente es absolutamente vital para concienciar a la burocracia pública, en los distintos niveles, de la firmeza en el propósito de limitación del gasto público, fomentando el nacimiento de una dialéctica *decrementalista* del gasto frente al incrementalismo rutinario tradicional. Los funcionarios deben ir penetrando en el esquema de una nueva mentalidad o «cultura» que prime el ahorro y la reducción de gastos, y no el incremento vegetativo de los diferentes departamentos.

Muchos países han adoptado, en este sentido, el criterio de fijar topes o límites para grupos de actividades o departamentos, trasladando al colectivo de sus responsables la «batalla» de las reducciones concretas y fomentando así la aparición de una útil competencia entre los diferentes departamentos, que deben justificar y convencer a los demás de

por qué su proyecto de actividad debe primar en un marco de gasto limitado, o en reducción, sobre otros proyectos o programas alternativos.

La experiencia disponible en este sentido es muy variada:

En Suecia se fijan objetivos marco para determinadas funciones globales, por ejemplo defensa nacional, dejando a los diferentes ministerios o departamentos que atienden a esa función la tarea de fijar, dentro del marco global, los objetivos de gasto en cada uno de ellos.

Canadá sigue una técnica parecida, fijando una *envolvente* de gasto público para un conjunto de ministerios o departamentos.

En Dinamarca, el gobierno fija los límites de crecimiento de gasto público a nivel de los distintos ministerios, abriendo un margen de discusión interna entre los diferentes órganos que los componen dentro del marco de limitación acordado por el gobierno. Existen otros tres límites secundarios:

a) Límites a los gastos discrecionales de cada bloque ministerial.

b) Además del límite global de cada ministerio, existe uno adicional para utilización de mano de obra, con fijación del número de personas/año que se pueden utilizar en cada ejercicio.

c) Límite a los pagos que se pueden realizar en cada ejercicio.

En la República Federal de Alemania, la discusión parlamentaria se limita a unas cien partidas más importantes para el ejercicio corriente y cuarenta bloques para el ejercicio siguiente, sin entrar en un mayor detalle, que se reserva al nivel ejecutivo.

En Francia se cursan anualmente —seis meses antes de la formulación de las propuestas presupuestarias— instrucciones a los distintos departamentos sobre los límites dentro de los que deben moverse sus aspiraciones presupuestarias, a través de la *Lettre de plafond*.

En general, la experiencia apunta hacia la conveniencia de fijar estos *objetivos de segundo nivel*, dejando un margen de relativa amplitud a la discusión en el seno de la propia administración, no sólo como medio de permitir que, dentro de los límites globales, determinadas actividades puedan tener una cabida, incluso incrementada, si la racionalidad de la actividad propuesta así lo aconseja, sino también como medio de estimular el necesario cambio de mentalidad en la burocracia pública, tal como antes se ha indicado.

Una consecuencia perceptible de este método de actuación es la elevación o ampliación del ciclo presupuestario, ya que el sistema, muchas veces iterativo y recurrente, de discusión interna de las propuestas de gasto reclama un período temporal superior al exigido por la vieja técnica de proponer cada año, por parte de cada departamento, el nivel de gasto del año anterior con un incremento tipificado —y no siempre justificado— que la mayor parte de las veces intentaba fundamentarse en el crecimiento interanual de los costes.

El tema de generar mecanismos de ruptura en los esquemas valorativos de la burocracia pública, de forma que los criterios de contención del gasto público y economicidad en el uso de los recursos se constituyan en un nuevo esquema que informe su comportamiento, es un tema per-

manente de atención entre los estudiosos de la evolución y limitaciones de la actividad financiera pública. Dos caminos de singular interés se han sugerido en este terreno.

El primero consiste en buscar medios de incentivar a la burocracia en el camino de la economicidad del gasto público, de forma que, en la más pura tradición de los modelos sobre el comportamiento de la burocracia, los funcionarios responsables asocien la reducción del gasto público a su propio interés personal. El problema, obviamente, es cómo realizar una tarea de este tipo. Los caminos que a veces se proponen pasan por el estímulo económico-privado a la tarea economizadora, las distinciones o satisfacciones «morales» y la promoción administrativa, pero es evidente que descender a la aplicación práctica de medidas de esta naturaleza presenta problemas de difícil solución en una Administración poco adecuada en sus criterios retributivos o de promoción para ajustarse con flexibilidad a cambios de esta naturaleza.

El segundo camino consiste en fomentar la competencia dentro de la propia Administración (entre distintos departamentos) y entre el sector público y el privado, propiciando una mayor penetración de los criterios empresariales y competitivos en la actuación pública. En última instancia, este criterio llevaría a plantearse si la *provisión pública* de algunos servicios no debiera producirse en régimen de economía privada.

Que una necesidad social deba atenderse por el sector público no implica necesariamente que deba producirse directamente en forma pública. La convivencia de producciones públicas y privadas

en la prestación de servicios públicos puede ser un acicate para la penetración de los criterios de la competencia y el mercado en el sector público, variando así el «estilo» administrativo de la burocracia pública hacia modos de gestión empresarial.

3. El control del proceso de ejecución presupuestaria

Una tercera línea de aproximación al tema de la contención del gasto público se fija en el proceso de ejecución, y parte de la evidencia de que la realización del gasto difiere con frecuencia, y en forma sustancial, de las cifras inicialmente programadas. Tres aspectos diferentes del control de ejecución aporta la experiencia disponible en los países de la OCDE:

- 1) Lograr un mayor ajuste de las previsiones de gasto a las realizaciones.
- 2) Controlar el funcionamiento de la tesorería pública.
- 3) Limitar la apelación del sector público al banco central.

En el primer aspecto, el objetivo es tratar de minimizar la divergencia entre previsiones y realizaciones, reduciendo las ampliaciones imprevistas de créditos presupuestarios. Es relativamente frecuente, en este sentido, incrementar la rigidez para la concesión de estas ampliaciones con la existencia de un «fondo de contingencia» previamente presupuestado con objeto de atender a posibles imprevistos. Así, Australia dispone de este mecanismo, con libertad de utilización por el ministro de Hacienda; en Canadá, el fondo de contingencia sólo puede utilizarse para ajustes

salariales; en Italia se aplica para cubrir las necesidades derivadas de nuevas leyes que impliquen aumentos de gastos, y en Suecia, la utilización del fondo es discrecional por parte del gobierno.

Es cierto que la creación de un fondo de esta naturaleza puede contribuir adecuadamente a evitar el recurso continuado a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, aunque la experiencia destaca el riesgo de presiones para asignar los recursos del fondo de contingencia mientras éste tenga saldo disponible, por lo que es preferible que su creación responda a finalidades extraordinarias, pero dentro de una líneas claramente especificadas.

El control de tesorería, por su parte, trata de evitar que el ritmo de compromisos de gastos influya negativamente en el flujo de pagos que se considera conveniente desde la perspectiva de la financiación global de la economía. Se trata, en definitiva, de ajustar la corriente de pagos públicos a las previsiones del presupuesto monetario. En este sentido, no constituye en sí mismo una limitación del gasto público, sino más bien un mecanismo de regulación del ritmo temporal de los pagos, de forma que no influyan negativamente sobre el control monetario.

Las limitaciones crediticias sí constituyen un estímulo a la disciplina del gasto público, en cuanto dificultan la financiación del déficit público por vías heterodoxas. Particularmente, muchos países establecen límites a la apelación del Tesoro al banco central, sea por la vía directa del crédito o por el camino menos explícito de la adquisición de títulos públicos por el banco emisor (19).

En general, la apelación del Tesoro al banco central está sometida a importantes limitaciones. En el Reino Unido está estrictamente prohibida, en Alemania, Francia, Bélgica y Holanda está sujeta a límites cuantitativos estrictos, y en Italia y Dinamarca se limita en proporción al gasto total —es también el caso de España— con criterios más o menos estrictos. La adquisición de títulos por el banco central sólo se admite, en general, en condiciones de mercado libre —en Gran Bretaña sólo se permite para operaciones de mercado abierto—, y sólo en Dinamarca y España se establecen condiciones especiales de adquisición.

V. CONCLUSIONES: LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Las vías de contención del gasto público que han sido expuestas en las páginas anteriores, así como su aplicación en la práctica financiera de muchos países, permite extraer algunas conclusiones de carácter general. Los diez puntos que considero más destacables son éstos:

1.º) La reducción, o al menos la moderación, del crecimiento del gasto público se revela en todos los países como un camino erizado de dificultades. Supone, en primer término, una contención de los deseos de los ciudadanos de más y mejores servicios públicos, y supone también una renuncia de los representantes políticos y de la burocracia a expandir la actividad económica del sector público. Esa dificultad es tanto mayor en países que, como España, presentan un atraso relativo importante en la dotación de infraestructuras y servicios públicos, en comparación con un

conjunto de países que, como los comunitarios, constituyen un área en la que se avanza hacia la plena integración. Por otra parte, los deseos de incrementar las prestaciones sociales plantean un enfrentamiento inevitable con el moderado crecimiento global de la economía.

Sin embargo, la contención del gasto público es un camino inevitable para reducir el déficit público sin traumas causados por un excesivo y rápido crecimiento de la presión fiscal. Los recursos disponibles obligan a que la actividad presupuestaria pública deba ser fruto de un ejercicio de elección social. No todo es posible en un marco de recursos escasos, y es preciso moderar las tal vez legítimas aspiraciones que tras el incremento del gasto público se esconden al ritmo permitido por los recursos económicos que cabe obtener, sin distorsionar las variables económicas estratégicas que permiten un crecimiento económico saneado.

Dada la complejidad del tema, la contención del gasto público requiere una dosis importante de voluntad política compartida, esto es, no es fruto de la decisión de los gestores de la hacienda, ni siquiera del gobierno en su conjunto, sino que exige *un acuerdo social de mayor calado*.

2.º) La práctica de medidas, de una u otra especie, diseñadas para limitar el crecimiento del gasto público presenta una gran generalidad en los diferentes países de la OCDE. Posiblemente el común problema del déficit público y la tendencia general a su saneamiento ha llevado al diseño de políticas de ajuste que, de una u otra forma, y con intensidad diversa en función de la sensibilidad política y social hacia este

tema, han comportado mecanismos de contención de los gastos públicos.

3.º) Una tercera conclusión que se obtiene de la experiencia disponible es la utilización relativamente escasa de normas a nivel *constitucional*, tal vez por el temor a sacralizar en la norma jurídica fundamental criterios de actuación económica que podrían ser cambiantes en el tiempo. Sin embargo, dentro de la panoplia de normas que constitucionalmente pueden influir en el proceso presupuestario del gasto público, parece que la creación de comisiones parlamentarias, con o sin asesores externos, puede ser una vía útil para reforzar la contención del gasto público, al someter las propuestas a un proceso de debate técnico —no sólo político— que puede aportar criterios de racionalidad y oportunidad respecto a cualquier expansión propuesta del sector público.

De todas formas, si se aprecia que la discusión de normas constitucionales limitadoras de la expansión del gasto público es, con independencia del éxito final de su incorporación a la Constitución, un debate útil como elemento para *remover la conciencia colectiva* respecto a la dimensión adecuada del sector público en una economía nacional.

4.º) La preocupación por establecer normas de limitación del gasto público puede entrañar una inquietud social respecto al aumento del peso y participación públicos en una economía nacional; sin embargo, su intensidad y generalización en la primera mitad de los años ochenta ha tenido un componente esencial en el empeño de reducir el déficit público sin incrementar

—o aumentando sólo en forma muy atemperada— la presión fiscal. Esta perspectiva de la colaboración de un menor crecimiento del gasto público a la reducción del déficit y, por ello, al restablecimiento de los equilibrios globales básicos de la economía, ha marcado una particular preferencia hacia la fijación de topes o límites globales que, pese a su burdo carácter desde una perspectiva de racionalidad económica —más burdo es aún el déficit que tratan de corregir—, se ha estimado con generalidad como la única vía de urgencia para frenar los deseos expansivos, tanto del lado de la demanda como del de la oferta, en la dimensión del sector público.

5.º) La mayoría de los países que practican limitaciones globales del gasto público han sido plenamente conscientes de que una tarea de la magnitud de la moderación o reducción del gasto no es posible de lograr de una forma instantánea, dado el cúmulo de fuerzas que hay que contrariar y de rutinas que hay que romper y, por ello, se inclinan, en general, a la integración de tales medidas de contención en un programa plurianual con objetivos anuales concretos y cuantitativamente especificados.

6.º) En la traducción de los límites globales que deben respetarse por el gasto público en su conjunto a niveles descendentes en la escala administrativa, la experiencia demuestra la utilidad de permitir un cierto margen de libertad, fijando los objetivos como forma de propiciar una dialéctica decrementalista. La cultura tradicional del incrementalismo debe ser sustituida por otra en la que prime el reconocimiento a la labor economizante y reductora del gasto y, en todo caso, en la que los incrementos

deban tener tras de sí un debate interno en el cual cada departamento aporte los argumentos y razones de apoyo que lo justifiquen para contrastarlos con los de otros proyectos alternativos.

Una consecuencia importante de este proceso es que la discusión iterativa de los programas entre diferentes departamentos administrativos, para ajustarse en su total a la norma limitadora global, alarga el ciclo del Presupuesto en su fase de preparación, lo cual llama la atención sobre la necesidad de prever este alargamiento —que es, sin duda, productivo— para evitar retrasos en la formulación final y presentación al Parlamento del documento presupuestario.

7.º) Una consecuencia directa e inmediata de la discusión, dentro y fuera de la propia Administración pública, que las medidas de contención del gasto generan es el estímulo que aportan a mejorar la información existente sobre el gasto público. De una parte, los efectos sobre los servicios públicos de un recorte sustancial del gasto y, de otra, la necesidad de justificar proyectos competitivos dentro de unos límites fijados, obligan a un desarrollo de la información que, en cualquier caso, es beneficioso para un mayor conocimiento del sector público y su actividad financiera.

8.º) Un aspecto importante, que con frecuencia ha constituido un acicate no despreciable para economizar en la realización del gasto público, es fomentar la competencia dentro y fuera de la propia Administración. Juzgar el comportamiento de diferentes departamentos que han asumido paralelamente actividades homogéneas a partir de sus resultados y costes, o combinar producción

pública y privada en la provisión de servicios públicos por el Estado, constituye, según muestra la experiencia, un camino estimulante para la reducción del gasto público y, sobre todo, para mejorar la racionalidad de su gestión.

Sin embargo, existe acuerdo general en que, a largo plazo, el camino más sólido para lograr una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos es avanzar por la ruta de los sistemas de presupuestos por programas. La dificultad de instauración y el tiempo necesario para lograr un presupuesto de esta naturaleza lleva a veces a buscar caminos alternativos más abordables, que en ningún caso deben ir en detrimento de una reforma presupuestaria que, a medio plazo, combinaría una limitación del gasto y una mayor eficacia en la elección de los programas y en su ejecución.

9.º) Los controles y limitaciones en el desarrollo del presupuesto anual, una vez que éste ha sido aprobado, pueden de hecho constituir un factor de contención del gasto público, sobre todo en la medida en que exijan una programación monetaria y crediticia adecuada, impidiendo o limitando el acceso desordenado del Tesoro al banco emisor.

Por otra parte, la experiencia demuestra que entre los gastos inicialmente presupuestados y sus realizaciones hay con frecuencia importantes divergencias, derivadas de ampliaciones de crédito cuya minimización puede hacer aconsejable la creación de un «fondo de contingencia» que atienda a posibles imprevistos dentro de unos límites previamente acotados.

10.º) Destaquemos, finalmen-

te, que la contención del gasto público por la vía de fijar o reducir la presión fiscal, como medio de forzar, con menores recursos, la reducción del gasto, es insuficiente. La reciente experiencia americana muestra con toda claridad que un camino de esta naturaleza conduce inexorablemente a incrementar el déficit público y refuerza la necesidad de establecer controles directos sobre el propio gasto o, lo que es lo mismo, de combinar la contención impositiva con la regla del equilibrio presupuestario.

VI. UNA REFLEXION FINAL SOBRE EL CASO DE ESPAÑA

El crecimiento del gasto público en España ha venido constituyendo, en los últimos años, un rasgo básico y permanente de nuestra economía. Una economía caracterizada, desde 1976, por un déficit público creciente, y cuya moderación en 1986 y 1987 ha tenido tras de sí no la reducción de la tendencia expansiva del gasto público, sino el crecimiento acentuado de la presión fiscal.

Identificar con precisión las causas de esa expansión, sus efectos y consecuencias, y analizar las posibilidades alternativas que la experiencia de otros países ofrece para lograr su moderación es una necesidad urgente a cuya atención debería dedicarse, por el gobierno y la sociedad española, un esfuerzo importante en los próximos años.

Una primera aproximación al tema parece señalar el carácter básico que, en el proceso de crecimiento del gasto público en la democracia española, han tenido cinco factores claves:

1.º) La escasa sensibilidad social hacia el incremento del gasto público de que han dado muestra las fuerzas sociales y políticas, más preocupadas sin duda por otros temas y reivindicaciones.

El debate presupuestario —dentro y fuera de la Cámaras— se ha encaminado siempre hacia el protagonismo de la imposición y del peso de la presión fiscal, con sustancial olvido de los temas propios de la racionalidad del gasto y de las razones reales de su crecimiento. Es más, ha sido y es relativamente frecuente la posición contradictoria de quienes piden reducciones impositivas y, al mismo tiempo, propician mayores gastos en subvenciones y transferencias de dudoso interés general.

La previsión constitucional de elaborar anualmente un presupuesto de gastos fiscales —aunque ésta sólo sea una parcela singular del gasto— sólo ha tenido un cumplimiento parcial en la práctica presupuestaria.

A nivel administrativo, es perceptible el esfuerzo realizado en los últimos años por potenciar los medios personales y materiales encaminados a incrementar la recaudación y corregir el fraude y la evasión fiscal, frente a esfuerzos mucho menos destacables en la línea de un mayor conocimiento de la racionalidad y efectos del gasto público.

2.º) La debilidad de los primeros gobiernos de la democracia, forzados a una actitud concesiva y a la práctica de una política de consenso para obviar las dificultades derivadas de un comprometido apoyo parlamentario, fue sin duda un factor impulsor directo del gasto público, a la vez que un elemento retardatario a la hora de abordar reformas estructurales que, como

las de la seguridad social, el mercado de trabajo o la flexibilidad del sistema económico, se han traducido posteriormente en gastos de las administraciones públicas por la vía de prestaciones sociales y subvenciones a empresas públicas y privadas.

3.º) El aumento de las competencias de gasto público que el nuevo modelo del Estado de las autonomías comporta. El nuevo papel asignado a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales ha ido, en la práctica del gasto público, más allá de una pura cesión de competencias, y ha constituido un factor impulsor del crecimiento del gasto y del déficit públicos, con un fuerte dinamismo que proyecta una seria preocupación hacia el futuro, más intensa de lo que sus valores cuantitativos actuales significan.

4.º) La permisividad que el propio déficit y el fácil acceso al endeudamiento público han supuesto. No sólo en el sentido obvio de la creciente carga por intereses que conecta directamente al gasto público con el déficit, en un proceso interactivo que se autoalimenta, sino por la vía más sofisticada de crear un mecanismo de «ilusión financiera» que ha disfrazado el auténtico coste que para los ciudadanos actuales y las generaciones futuras tienen los gastos públicos, propiciando así una aceptación menos conflictiva y debatida del crecimiento del gasto (20), sobre todo en una etapa de crisis económica aguda y persistente.

5.º) La ausencia de análisis solventes que muestren la racionalidad económica y social del gasto público, y su eficacia en el logro de objetivos reales, más allá de puras cifras nominales de gasto, que poco o nada dicen del

grado de eficiencia de su uso en la prestación de los diferentes servicios públicos.

La presupuestación por programas que induzcan, de una manera conveniente, a romper la práctica incrementalista del gasto público, y a plantearse con seriedad criterios de economicidad en la asignación de los recursos escasos disponibles, no ha tenido en España un desarrollo sustantivo, y los escasos planteamientos realizados han sido más bien equívocos e insuficientes (21). En todo caso, los trabajos realizados en el seno del Comité de Inversiones Públicas no siempre han sido un factor adecuadamente considerado a la hora de adoptar las decisiones de gasto público.

No es fácil romper con estas fuerzas impulsoras del crecimiento del gasto público, muchas de las cuales aún perviven. Algunas sugerencias en este sentido, aportadas por el análisis anterior, pueden ser de utilidad para afrontar el grave reto de moderar el gasto público español del futuro. Ocho aspectos parecen especialmente destacables:

1.º) Es conveniente suscitar un amplio *debate* nacional sobre la dimensión, racionalidad y eficacia del sector público en España que, saliendo de tópicos y de círculos viciosos estériles, permita identificar los problemas fundamentales de la dimensión del sector público y percibir las preferencias de los ciudadanos sobre su composición y financiación.

2.º) Todo debate serio de un tema complejo, como lo es la evolución del gasto público, exige como paso previo disponer de la necesaria *información*, que no puede limitarse a la cada vez más críptica fuente del documento presupuestario. Forzar, por tanto, el

camino de la investigación y del análisis de los datos existentes, completar las lagunas más evidentes de la dimensión y dinámica del gasto público debe ser un objetivo prioritario para la sociedad, sus representantes políticos y el gobierno.

3.º) Todo intento de comprimir el gasto público o de reducir sus tasas de crecimiento debe partir del reconocimiento de que una tarea de esa envergadura no puede abordarse en solitario por el Ministerio de Hacienda, ni siquiera por el gobierno en su conjunto —aunque puede realizar avances sustanciales—; requiere un *acuerdo de las fuerzas políticas y sociales*. Los graves problemas que el déficit público introduce en nuestra economía, y la inconveniencia de reducirlo por la vía de un crecimiento desmesurado de la presión fiscal, obligan a una reducción del crecimiento del gasto, lo que supone la necesidad de optar entre alternativas e introducir pausas temporales en el logro de objetivos sociales que son deseables, y que serían posibles en un mundo sin restricción presupuestaria, pero que las previsiones del crecimiento económico posible obligan a posponer y atemperar en su logro. La sociedad tiene que ser consciente de ello y debe estar dispuesta a aceptarlo.

4.º) Tal vez, en ese esfuerzo de contención pudiera ser un apoyo útil el establecimiento de una *norma constitucional* limitadora, de carácter global, que quizás hubiera tenido más utilidad práctica como soporte de otros gobiernos con menos apoyo parlamentario, pero que incluso en la actualidad puede ser un elemento positivo forzando voluntades, venciendo resistencias y estimulando a la Administración

hacia la generación de mecanismos de contención del gasto.

5.º) Un camino de interés, cuya exploración institucional parece conveniente, es la creación de *comités especializados* a nivel parlamentario que, con la incorporación de expertos en las diferentes áreas de gasto, pudieran actuar como elementos filtradores con criterios objetivos, y que, al menos, servirían para impulsar el debate parlamentario sobre el gasto en condiciones de información y asesoramiento adecuadas.

6.º) El gobierno debería establecer una estrategia a plazo medio (4 ó 5 años), para la *consolidación del déficit y la contención del gasto público*, que se cifrara en objetivos anuales concretos que fueran aceptados con generalidad, y con carácter previo, por todas las instancias políticas y sociales, de forma tal que su estricto cumplimiento reforzara la credibilidad del gobierno en el propósito previamente anunciado, transmitiendo la idea de seriedad y rotundidad en los objetivos propuestos.

7.º) Esa estrategia de contención del gasto público debería ser *diferenciada* por categorías económicas y funcionales. En líneas generales, parece clara la conveniencia de practicar una reducción más intensa en los gastos de administración general (en los que se podría establecer el criterio de crecimiento nulo en términos monetarios o aplicar una corrección incompleta por el crecimiento de los precios). Por otra parte, los aumentos de los gastos en prestaciones sociales deben acoplar su evolución al ritmo de crecimiento económico, y tal vez sea conveniente forzar —dentro de una limitación global— los gastos creadores de infraestructu-

ra, con el fin de reducir nuestras diferencias con los países de Europa.

En otros gastos, derivados de la prestación de bienes para la cobertura de necesidades sociales, posiblemente el objetivo debe estar encaminado más a la mejor utilización de los recursos que a incrementos sustanciales en las partidas de gasto.

8.º) La Administración debe estimular la generación de una mentalidad *decrementalista* entre los gestores de departamentos de la Administración pública. Esto posiblemente requiere un proceso de preparación y elaboración presupuestaria más extenso en el tiempo, menos improvisado y más ordenado en sus reglas de funcionamiento, partiendo de unos límites globales a nivel de ministerios y propiciando el debate entre los responsables de las unidades de gasto.

NOTAS

(1) Sobre la conveniencia de moderar el crecimiento de la presión fiscal ha insistido el Banco de España. *Vid.*, en este sentido, el *Informe Anual de 1987*, págs. 63 y 64.

(2) *The Control and Management of Government Expenditure*, OCDE, París, 1987. Deseo agradecer a J. C. Chouraqui la información facilitada sobre el citado informe y otras referencias bibliográficas sobre el objeto del presente artículo.

(3) A. Wagner: *Finanzwissenschaft*, 3.ª edición, C. F. Winter, Leipzig, 1883.

(4) Un útil resumen de estas teorías puede encontrarse en el trabajo del profesor Tanzi contenido en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(5) D. Tarschys: «La crisis de las tijeras en la Hacienda Pública», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 24, 1985.

(6) El profesor Fuentes Quintana, desde la perspectiva de las políticas de reducción del déficit público, ofrece un detallado análisis de las razones del crecimiento del sector público en su artículo «Hacienda Pública y déficit», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 24, 1985.

(7) Véase la contribución del profesor Musgrave al trabajo colectivo editado por H. F. Ladd y T. N. Tideman bajo el título *Tax and Expenditure Limitations*. The Norsan Institute Press, Washington, 1982.

(8) J. Lybeck y M. Henrekson: «Explaining the growth of government in Sweden: A disequilibrium approach», en *Public Choice*, 57, 1988.

(9) W. A. Niskanen: *Bureaucracy*, Ed. Aldine, Chicago, 1971.

(10) Lybeck y Henrekson, en su citado artículo, recuerdan que en el trabajo realizado

por Larkey, Stolp y Winer en 1981 se enumeraban más de 393 referencias bibliográficas sobre teorías del gasto público. Sin embargo, son escasos los artículos o estudios que ofrecen resultados empíricos aceptables. Estos mismos autores contrastan un modelo explicativo de la evolución del gasto público en Suecia y encuentran una variedad de factores significativos, fundamentalmente el desequilibrio presupuestario y la presión de la burocracia, respecto al crecimiento del gasto público sueco entre 1950 y 1983. En España, el trabajo titulado: «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público», de José Luis Raymond y José Manuel González-Páramo, que se publica en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, contrasta un modelo de comportamiento del gasto público en España, encontrando que la posibilidad de financiación del gasto por la vía del déficit explica la cuarta parte del crecimiento del gasto público español en el período 1975-1986.

(11) En 1984, la Fundación Nobel organizó un *simposium* en Estocolmo sobre el crecimiento del sector público. Las principales aportaciones al mismo están recogidas en el volumen 28, n.º 3, 1985 del *Journal of Public Economics*, en el que pueden encontrarse diversos estudios con referencia a realidades sociales muy distintas. En la introducción al número, el profesor Johan Myhrman destaca, de acuerdo con el espíritu del *simposium*, la necesidad de avanzar en el conocimiento del comportamiento de los grupos de interés y de los políticos. Una teoría general del comportamiento del gasto público sólo es posible a partir de investigaciones, realizadas en sociedades concretas, que pongan de manifiesto la influencia de los diferentes sistemas de elección en el terreno del gasto público.

(12) Milton y Rose Friedman: *Tyranny of the Status Quo*, Secker y Warburg, Londres, 1984. Versión castellana, Ed. Ariel, Barcelona, 1984.

(13) J. M. Buchanan: *Public Finance in Democratic Process*, University of North Carolina, 1967. Versión castellana de J. R. Alvarez Rendueles, Aguilar, Madrid, 1967.

(14) Un excelente trabajo sobre las normas de carácter constitucional para limitar el crecimiento del gasto público se contiene en Johan A. Lybeck: *The growth of Government in Developed Economies*, Gower, 1986.

(15) La exigencia de mayorías cualificadas o unanimidad relativa se encuentra ya en K. Wicksell: *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, 1886.

(16) El sentido de estas medidas en el marco de la situación económica americana ha sido estudiado por el profesor Fuentes Quintana en «La deuda y el déficit públicos de Estados Unidos en los problemas actuales de la economía mundial», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 33, 1987.

(17) R. P. Inman: «The Economic Case for Limits to Government», en *The American Economic Review*, vol. 72, n.º 2, mayo 1982.

(18) A. Wildawsky: *The Theory of Public Expenditure Limitation*, OCDE, París, 1980.

(19) En el artículo de Eduardo Fernández y Fernando Gutiérrez aparecido en el *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre de 1987, con el título «La financiación del Tesoro por los bancos centrales en los principales países de la CEE», se encuentra información sobre estos límites de acceso al crédito público en los países comunitarios.

(20) *Vid.* J. L. Raymond y J. M. González-Páramo, en su ya citado artículo «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público».

(21) Véase el trabajo de Eduardo Zapico en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.