LA EFICACIA DEL GASTO PUBLICO Y LAS NECESIDADES DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

El presente trabajo de **Victorio Valle** ofrece una reflexión global sobre el gasto público en España, en el marco de la necesaria convergencia de nuestra economía hacia la de los países de la Comunidad Económica Europea, colaborando así al objetivo prioritario de que la integración económica de España en la CEE propicie un desarrollo económico sostenido y estable de nuestra sociedad.

INTRODUCCION

TODO comentario sobre el gasto público en las economías occidentales está inevitablemente sujeto a, y condicionado por, algún tipo de valoración. No se olvide que el sector de las administraciones públicas constituye una unidad económica que representa, en términos de gasto público total, el 50,5 por 100 del PIB de los países comunitarios, genera el 14 por 100 del valor añadido y ocupa al 17,6 por 100 del empleo generado. Esta amplia penetración del sector público en una economía nacional no se contempla por todo el mundo con el mismo grado de satisfacción, y mientras algunos piensan que el Estado debe mantener, y aún incrementar, su papel como fuente de decisiones y centro de la organización de la vida económica nacional, para otros las cotas ya alcanzadas condicionan, por su elevada dimensión, el crecimiento futuro de las economías occidentales.

Por ello, considero necesario explicitar tres puntos previos antes de iniciar el análisis de las cuestiones contenidas en este artículo.

1) En primer lugar, afirmar la convicción, coherente con la más pura tradición de los economistas de todas las épocas, de que al sector público le corresponden unas funciones claves en cualquier economía. Incluso los más recalcitrantes liberales siempre han reconocido el necesario papel del Estado para definir las reglas básicas a que han de ajustarse el funcionamiento de la economía y la provisión de una serie de bienes y servicios públicos necesarios para la sociedad, en cuya prestación fallan los mecanismos del mercado. El profesor Einaudi (1) se preguntaba, en su excelente ensayo sobre la imposición y el ahorro: «¿qué sería de los hombres si no existiese el Estado?», y se contestaba: «miserables salvajes errantes, sin defensa ni orden, en lucha constante consigo mismos».

Sin embargo, la aceptación de este principio básico de existencia y deberes del sector público no justifica la hiperexpansión de su actividad, que muchos autores han denunciado como fruto de la interacción de los intérpretes del proceso de elección social en las sociedades democráticas modernas.

2) La segunda precisión inicial conduce a recordar la interdependencia de los sectores público y privado de una economía nacional, lo que obliga a considerar los problemas económicos y financieros del sector público desde la perspectiva de complementariedad entre las necesidades estrictamente privadas y las sociales. Como señaló Richard Musgrave (2), «aun cuando el sector público difiere, en su estructura teórica, del sector de mercado, ambos constituyen partes estrechamente interdependientes de la misma y única economía en funcionamiento».

3) Como corolario de la afirmación anterior, en las economías mixtas de Occidente el sector público y su actividad financiera deben estar al servicio de la economía nacional, como puntualiza el profesor Fuentes Quintana (3) para el caso de España, y no la economía nacional al servicio de las necesidades presupuestarias.

Este triple punto de partida nos obliga a iniciar nuestro análisis preguntándonos por las necesidades actuales de la economía española respecto al comportamiento del gasto de su sector público.

LA ADECUACION DEL GASTO PUBLICO A LAS NECESIDADES DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Existe un acuerdo bastante generalizado, entre quienes se han acercado al estudio de los problemas actuales de la economía española, respecto a la existencia de un doble campo problemático en la actual perspectiva económica nacional (4).

En primer término, los problemas de ajuste global

CUADRO N.° 1

INGRESOS Y GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje del PIB)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. *Ingresos públicos*	*34,3*	*34,0*	*35,5*	*36,1*	*37,8*	*37,5*
1. Ingresos corrientes	34,1	33,7	35,1	35,6	37,3	36,8
2. Ingresos de capital	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7
II. *Gastos públicos*	*39,1*	*39,5*	*42,5*	*42,2*	*41,4*	*40,5*
1. Gasto de transferencias	21,6	22,1	23,5	23,2	22,3	21,7
1.1. Prestaciones sociales	14,6	14,5	14,9	14,6	14,4	14,2
1.2. Subvenciones de explotación	2,6	2,8	2,8	2,1	1,7	1,8
1.3. Transferencias diversas	3,1	2,8	2,8	2,7	2,6	2,4
1.4. Intereses efectivos	1,3	2,0	3,2	3,8	3,6	3,3
2. Servicios públicos	15,1	15,1	16,1	16,1	16,3	15,9
2.1. Defensa	2,2	2,3	2,0	2,3	2,2	1,9
2.2. Justicia, orden público y administración general	3,8	3,6	4,1	4,0	4,1	4,0
2.3. Educación	3,3	3,4	3,6	3,6	3,6	3,6
2.4. Sanidad	4,2	4,0	4,5	4,4	4,4	4,4
2.5. Vivienda	1,6	1,8	1,9	1,8	2,0	2,0
3. Inversión en infraestructura	2,4	2,3	2,9	2,9	2,8	2,9
III. *Déficit público*	*4,8*	*5,5*	*7,0*	*6,1*	*3,6*	*3,0*

Fuente: PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.° 37. *Informe Anual* del Banco de España 1988 y estimacion propia.

por exceso de la demanda efectiva, propios de la fase avanzada del ciclo de crecimiento y recuperación caracterizada por el fuerte pulso de la demanda interna que vive, desde 1985, la economía española.

En segundo término, las exigencias que nuestra integración en la CEE —y la incorporación española al Sistema Monetario Europeo— impone respecto a la necesidad de lograr una mayor convergencia de la economía de nuestro país con la media comunitaria. Que la integración española en la Comunidad Europea sea o no un éxito depende de nuestra capacidad de aproximación a la situación económica comunitaria acelerando el crecimiento futuro, de forma que el PIB por habitante remonte, en el más breve plazo de tiempo posible, esa diferencia de 24 puntos (29,6 respecto a los ocho países más desarrollados de la CEE) que aún nos separa del valor medio del PIB por habitante comunitario. Indice elemental, tosco si se quiere, pero expresivo de las distancias que separan a la economía española de la economía comunitaria.

Desde el punto de vista del gasto público, estas condiciones de partida tienen una doble traducción:

1.ª) La necesidad de colaborar a la *moderación en el crecimiento de la demanda* global, permitiendo que los componentes estratégicos de esa demanda —la inversión y la exportación— crezcan en la medida suficiente para cimentar la aceleración del crecimiento económico sin tensiones inflacionistas acentuadas, que perjudicarían nuestra competitividad exterior, ni desequilibrios de difícil sostenimiento a plazo medio en la balanza de pagos.

2.ª) Facilitar *el desarrollo de la actividad económica del sector privado* desde sus propias coordenadas, lo que exigiría, además de un tratamiento fiscal adecuado del proceso ahorro-inversión (que no consideraremos aquí), prestar el nivel adecuado de los servicios públicos tradicionales, que evite la generación de estrangulamientos en la actividad económica privada por la deficiencia de unos servicios que son básicos para la conveniente evolución de cualquier economía moderna, y fomentar la inversión pública creadora de infraestructura.

Destacar el papel del capital de utilidad pública para el crecimiento de la economía española no es

CUADRO N.° 2

ESTRUCTURA DE LA DEMANDA

(Magnitudes en pesetas de 1980 como porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989 (*)
I. *Gasto nacional privado*	*78,4*	*80,6*	*83,0*	*85,4*	*87,4*
1. Consumo privado	63,1	63,3	63,2	63,6	64,1
2. Inversión privada	15,3	17,3	19,8	21,8	23,4
II. *Gasto público*	*18,0*	*18,4*	*18,7*	*18,9*	*19,9*
1. Consumo público	14,2	14,5	14,9	14,9	14,9
2. Inversión pública	3,8	3,9	3,8	4,0	5,0
III. *Saldo exterior*	*3,6*	*1,0*	*—1,7*	*—4,3*	*—7,3*
1. Exportaciones	21,2	20,8	20,9	21,3	21,3
2. Importaciones	17,6	19,8	22,6	25,6	28,6
Pro memoria					
Renta familiar disponible/PIB	71,1	71,0	70,0	70,3	70,5
Consumo familiar en porcentaje RFD	88,7	89,2	90,2	90,5	91,0

(*) Estimación propia sobre la base de datos Fundación FIES.

Fuente: Banco de España. *Informe Anual 1988.*

un tema nuevo. Su importancia, desde la triple perspectiva de posibilitar la inversión directamente productiva, de ofrecer incentivos a la inversión del capital extranjero y de mejorar la presencia y concurrencia de los bienes y servicios españoles en los mercados interiores y exteriores, sigue manteniendo hoy la vigencia del pasado, en términos muy similares a los que, al inicio de la década de los sesenta, se destacaban desde las páginas de *Información Comercial Española* (5).

¿Cómo responde la realidad del gasto público español a estas necesidades? Analicemos ambos aspectos separadamente.

El cuadro n.° 1 muestra, entre otras cosas a las que más adelante haré referencia, un gasto público español con una elevada proporción respecto al PIB, que se situaba en 1988 en más del 40 por 100, pese a los esfuerzos de reducción que vienen practicándose desde 1985 (año en que la relación gasto público-PIB alcanzó su máxima cota del 42,5 por 100). Alto nivel del gasto público alcanzado en un período relativamente breve (en 1975, a la muerte de Franco, era sólo el 24,95 por 100), que se acompaña de un déficit público cuantioso y persistente, pese al continuado crecimiento de los ingresos públicos, que aparece también en línea de reducción relativa desde 1985.

Cabría plantearse el tema de si esa dimensión y evolución del gasto público en España se ajusta a las necesidades de moderación de la demanda que las condiciones económicas exigen. Un análisis detenido del tema excede de los límites de este trabajo, por lo que me limitaré a hacer una reflexión general para precisar mi punto de vista.

Los datos contenidos en el cuadro n.° 2 sobre la estructura de la demanda, en pesetas constantes de 1980, muestran que si se desea preservar el avance de la inversión privada, que viene produciéndose desde 1985, y acentuar el modesto progreso del componente de exportaciones, la única forma de evitar el deterioro progresivo del saldo exterior es moderar el crecimiento del gasto de consumo tanto público como privado. El comportamiento del consumo muestra, con su evolución creciente desde 1985, una clara insolidaridad con las necesidades del equilibrio global de la economía.

El avance del consumo privado, con el subsiguiente deterioro del ahorro, es uno de los aspectos clave que deberá corregir la política económica. Obsérvese, sin embargo, que el acentuado crecimiento del consumo privado en relación con la renta familiar disponible se torna menos intenso cuando se compara con el PIB, debido a la caída

de la relación entre la renta familiar disponible y el producto interior bruto, como consecuencia, sobre todo, del crecimiento de la fiscalidad sobre la renta familiar hasta 1987.

Del lado del gasto público, la estabilidad en la proporción del consumo público respecto del PIB y la reducción del déficit público en relación al PIB, desde el 7 por 100 en 1985 al 3 por 100 en 1988, son tendencias que parecen tranquilizar a los responsables de la economía española respecto al excesivo gasto público en relación con su nivel conveniente desde la perspectiva del equilibrio global de la economía. Se olvida con frecuencia la limitada significación del carácter expansivo o contractivo de una variación del déficit público sin tomar en consideración la propia dimensión del sector público y sin hacer referencia alguna a la relación entre la demanda global y algún indicador de la producción potencial de la economía (6). Sin ánimo de realizar un análisis detenido de esta cuestión, una breve aproximación cuantitativa permitirá situar la adecuación de la evolución del gasto público en España a las exigencias derivadas de la necesaria limitación de la demanda global.

Entre 1977 y 1989, la tasa media acumulativa de crecimiento del gasto público real (consumo e inversión pública) se sitúa en torno al 17,6 por 100 en términos nominales.

Si el crecimiento potencial de la economía española se cifra en una tasa anual acumulativa del 4,5 por 100, lo que parece estar en línea con la opinión generalizada entre los expertos (7), y se establece como limitación que el deflactor del PIB no crezca por encima del 5 por 100 anual (lo que aproximadamente mantiene el diferencial de precios con los países comunitarios), el crecimiento en términos nominales de la economía, para preservar las condiciones de estabilidad, no debería superar como promedio un 9,5 por 100 anual acumulativo.

La elasticidad de los impuestos respecto al PIB, que mediría la respuesta automática del sistema impositivo a las variaciones del PIB, se ha estimado en torno al 1,15 (8).

Por tanto, una actuación neutral del gasto público respecto a la coyuntura permitiría unas tasas nominales de incremento del gasto del 10,9 por 100 como promedio, valor muy inferior al crecimiento efectivo registrado —ese 17,6 por 100 de media anual a que antes nos referimos— incluso en los años 1986 (14,1 por 100), 1987 (13,5 por 100) y 1988 (11,4 por 100), pese a la contención de los últimos años. La enseñanza de este simple cálculo es que, pese a la correcta dirección de la moderación presupuestaria y a la loable reducción del déficit público, el esfuerzo ha sido y es insuficiente, y que, por tanto, la estabilidad económica exige pasos adicionales en la limitación, e incluso reducción, del gasto público en los próximos años. Limitación que sería preciso realizar en forma diferenciada entre los gastos de consumo y de inversión públicos, por sus obvios efectos económicos distintos. Algo que en la realidad tropieza frontalmente con la posibilidad de que el Estado, rompiendo con la tradicional regla del crecimiento proporcional, articule un crecimiento discriminado del gasto público, como ha puesto de manifiesto con toda claridad el profesor Stigler (9).

La segunda cuestión planteada respecto al adecuado comportamiento del gasto público tiene, a su vez, dos aspectos distintos.

El primero de ellos es el de la necesaria dotación de capital de utilidad pública creador de infraestructura. De nuevo, el cuadro n.° 1 nos informa sobre la dimensión, en términos del PIB, de los gastos de inversión pública, destacando la relativa escasez del esfuerzo inversor público directo para crear infraestructura, que en ningún año —entre 1983 y 1988— alcanza el 3 por 100 del PIB, y su estancamiento en el período considerado. La tasa de inversión en infraestructura, en la que es probable que los datos disponibles incluyan indebidamente algún tipo de inversión militar, se mantuvo en niveles muy bajos entre 1975 y 1981 (con la excepción de 1977). A partir de 1981 eleva sus valores, pero en ningún caso supera la baja cota del 3 por 100 del PIB. La naturaleza ambigua de las transferencias de capital no permite conocer la adición que, por esta vía, hayan podido realizar indirectamente las administraciones públicas a la formación de infraestructura. Parece claro, en este sentido, que el *slogan* con el que, en 1989, se intenta estimular a los españoles en el cumplimiento de sus deberes tributarios —«contribuir es invertir en España»— es, como mucho, una verdad diluida al diez por ciento.

Una cuota escasa de formación de capital público que distancia a la situación española de la del resto de los países comunitarios. Todos los indicadores conocidos, sobre todo en el área de transportes y comunicaciones, sitúan a España muy por debajo de la media comunitaria. El *Informe de la OCDE sobre la Economía Española en 1989*

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y TIPO DE INTERES EN ESPAÑA

José L. RAYMOND BARA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El incremento de los tipos de interés que se ha producido en la mayoría de economías occidentales a fines de la década de los sesenta, y hasta mediados de los ochenta, ha renovado la preocupación por el estudio de los mecanismos causales que los determinan.

Un reciente documento de trabajo de la Fundación FIES (véase Raymond y Palet, 1989) analiza la relación existente entre el déficit esperado del sector público y los tipos reales de interés en España. El objeto de esta breve nota es referenciar los principales resultados.

En efecto, tres han sido los hipotéticos factores de variación de los tipos que han suscitado mayor análisis por parte de los economistas: el déficit público, las variaciones en la rentabilidad del capital y la política monetaria. Procedemos a continuación a repasar brevemente algunos trabajos relevantes tendentes a evaluar la influencia de estos factores.

El déficit público ha sido considerado con frecuencia el principal responsable de la elevación de los tipos de interés, aunque no existe consenso entre los economistas acerca de tal vinculación. La que se ha dado en llamar «visión convencional» (Modigliani y Jappelli, 1988) defiende que un aumento del déficit deprime el ahorro agregado de la economía, presionando los tipos al alza y reduciendo la inversión. Este resultado puede derivarse en el marco del modelo IS-LM y es perfectamente conocido: un aumento del déficit desplaza a la curva IS a la derecha, dando lugar a un nuevo equilibrio con un tipo de interés nominal mayor. Podemos tomar el modelo IS-LM como una buena aproximación de lo que ocurre en el corto plazo, pero la variación de los tipos de interés a largo plazo dependerá de las expectativas que se formen sobre el efecto a largo plazo de la reducción del ahorro. Blanchard y Summers (1984) sostienen que, a largo plazo, el *stock* de capital se ajustará a un nivel inferior, asociado a una productividad marginal mayor y, en consecuencia, a un tipo de interés también mayor.

Las decisiones de consumo no dependen exclusivamente de la renta corriente, sino que los agentes contemplan un horizonte temporal relativamente amplio. Por tanto, en la medida en que los consumidores asocien tipos impositivos futuros más elevados a déficit corrientes, los efectos de éstos sobre el ahorro serán menores. Barro (1974) sostiene que si las economías domésticas contemplan en sus preferencias el bienestar de las generaciones futuras, pueden reaccionar a un aumento del déficit con una reducción equivalente en el consumo. En efecto, bajo la hipótesis de mercados de capitales perfectos, el déficit corriente equivale al valor presente de los impuestos futuros, de modo que ahorrar el propio volumen del déficit resulta suficiente para pagar el servicio futuro de éste. Esta hipótesis es conocida como el «teorema de equivalencia ricardiana», y ha hallado soporte empírico en trabajos de algunos autores, entre los que destaca Evans (1985). Otros, en cambio, han obtenido evidencia en contra de la hipótesis de Barro. Tal es el caso de Feldstein (1986) para la economía de Estados Unidos. Para España, Raymond y González-Páramo (1987).

La condición de equilibrio de los mercados financieros es que, excepto por los efectos de la aversión al riesgo, el rendimiento esperado ha de ser el mismo para todos los activos. Por tanto, los tipos de interés a largo plazo deben incorporar la información relativa a los tipos a corto plazo futuros y, en consecuencia, a las variables que en el futuro puedan afectarlos. Los déficit futuros aparecen, pues, como posible fuente de oscilación de los tipos, y han sido objeto de atención por parte de algunos autores. Entre los que han defendido con mayor énfasis el papel desempeñado por los déficit futuros en la determinación de los tipos de interés destaca Martin S. Feldstein. En concreto, Feldstein considera el déficit estructural esperado como la variable clave, entendiéndose por déficit estructural aquél que se produciría si la economía se hallase en su nivel potencial. A su vez, el nivel potencial de *output* puede definirse como el que se alcanzaría si la tasa de paro correspondiese a su nivel NAIRU, es decir, la mínima tasa de paro compatible con procesos no acelerados de inflación. Feldstein (1986) ha obtenido resultados acordes con la hipótesis planteada, en detrimento de los déficit corrientes como determinantes de los tipos. Evans (1985, y 1987a y b), por su parte, ha obtenido evidencia en contra de los déficit esperados (también de los déficit corrientes, como se ha comentado).

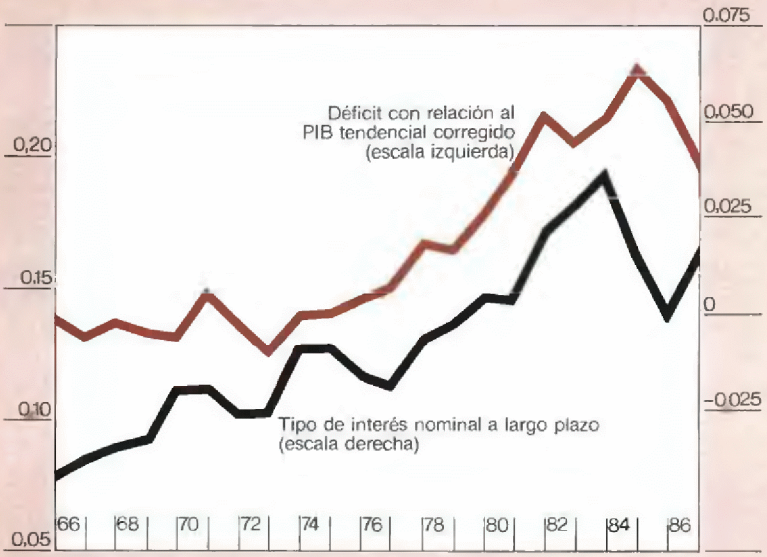
La utilización del déficit estructural plantea, sin embargo, dificultades en periodos prolongados de alejamiento de la economía de su senda potencial, puesto que en este caso se está infravalorando la magnitud del mismo y su efecto sobre las variables económicas. En este sentido, parece más apropiada la consideración del déficit esperado cíclicamente ajustado, alternativa que defienden, entre otros, Blanchard y Summers (1984).

Otro factor aducido con frecuencia para explicar la elevación de los tipos de interés en la década de los ochenta es el aumento de la demanda de fondos originado por una mejora en la rentabilidad del capital. Este componente ha sido también enfatizado por Blanchard y Summers (1984) para el caso de la economía de los Estados Unidos. La ventaja de este planteamiento es su capacidad para explicar un periodo de fuertes aumentos en los tipos reales de interés acompañados por incrementos muy significativos de los precios en los mercado de valores. Una mejora de la rentabilidad supone, a corto plazo, un desplazamiento a la derecha de la curva IS, con la consiguiente elevación de los tipos y de la inversión. Como señalan Blanchard y Summers, el efecto a largo plazo es más complejo. El *stock* de capital se ajustará a un nivel mayor, asociado a una productividad marginal más baja. El signo del efecto global es, por tanto, *a priori*, ambiguo, dependiendo de si la mayor rentabilidad inicial compensa el aumento del *stock* de capital y, por tanto, la disminución de la productividad marginal. Existe, además, otra fuerza que opera con signo contrario al del efecto inicial. Como ha señalado Mauleón (1987), en la medida que una mayor rentabilidad supone para las empresas ver mejorada su capacidad de autofinanciación, la necesidad de acudir al mercado para demandar crédito disminuye. Este efecto puede ser significativo para el caso de la economía española a partir de 1984.

Queda, finalmente, referirnos a los efectos de la política monetaria. La teoría de la neutralidad del dinero defiende, como es sabido, que las variaciones en la cantidad de dinero no afectan a las variables reales de la economía, sino únicamente al nivel de precios (entre aquéllas se encuentran, lógicamente, los tipos reales de interés). Existe un relativo consenso acerca de la neutralidad del dinero a largo plazo, aunque a corto parece existir evidencia empírica clara en torno a los efectos de la política monetaria sobre las variables reales de la economía.

GRAFICO 1

TIPO DE INTERES Y DEFICIT CON RELACION AL PIB TENDENCIAL CORREGIDO



Nota: El gráfico está elaborado con duplicidad de escalas para facilitar la interpretación.

2. PRINCIPALES HECHOS

Un estudio econométrico detallado de los efectos del déficit sobre el tipo de interés en España se efectúa en el documento de trabajo ya citado. Centrándonos únicamente en la relación déficit-tipo de interés, cabe recurrir a dos gráficos.

El primero de ellos (gráfico 1) contrapone el tipo nominal de interés a largo plazo en España (medido por la tasa de rentabilidad interna de las obligaciones eléctricas) y el déficit del sector público con respecto al PIB tendencial. Puede observarse que el grado de paralelismo que entre ambas series se da es notorio. Se comprueba también un cierto «adelantamiento» del tipo de interés con respecto al déficit, acorde con un modelo de «expectativas» tipo Feldstein.

Cabe formular un modelo teórico (véase Raymond y Palet, 1989) en que la variable dependiente es el tipo real de interés a largo plazo, y en que una de las variables explicativas está constituida por el valor esperado del déficit del sector público cíclicamente ajustado. Sin entrar en detalles de la construcción de estas series, el grafico 2 muestra su evolución. Atendiendo a este grafico, el fenómeno de la elevación de los tipos reales de interés en la economía española se inicia a partir de 1977. Así, desde 1966 hasta 1971 el tipo real de interés era reducido, si bien positivo, y situado alrededor del 2 ó 3 por 100. En el año 1972 se inaugura una fase de tipos de interés reales negativos y decrecientes, que alcanza el máximo exponente en 1977, en que el tipo real de interés se cifra en «menos» 7,5 por 100. A partir de esta fecha, se produce una rápida elevación de tipos, de suerte que en 1979 el tipo real de interés es prácticamente nulo, y en 1987 llega a exceder el 10 por 100. El déficit del sector público ha desempeñado en todo este proceso un importante papel.

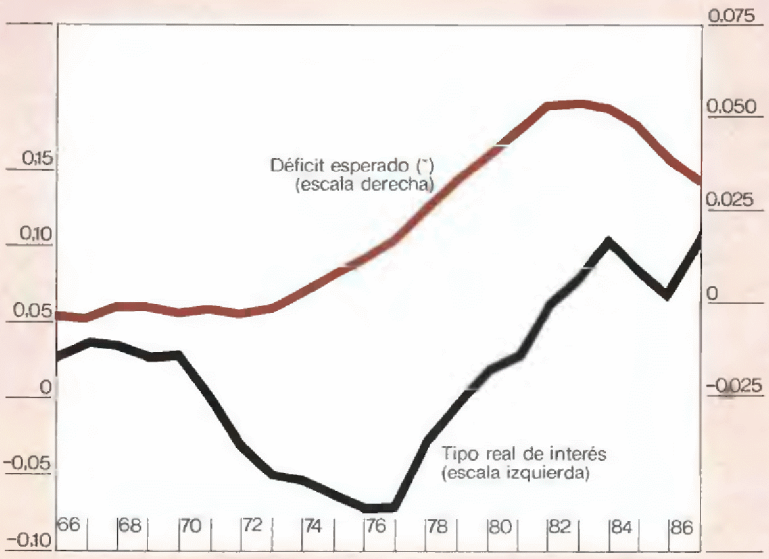
Junto a esta variable, completar el modelo exige considerar los efectos derivados de la política monetaria y de la productividad del capital. En el trabajo que se comenta, se comprueba que el conjunto de estas tres variables es capaz de ofrecer una explicación bastante satisfactoria de la evolución de los tipos reales de interés en España. En particular, el aumento de la productividad del capital puede ser responsable del mantenimiento en los últimos años de elevados tipos reales de interés, a pesar de la atenuación del déficit público. Una política monetaria de tipo restrictivo también influye en igual sentido.

3. CONCLUSIONES

Un problema que la economía española tiene planteado es el de los elevados tipos

GRAFICO 2

DEFICIT ESPERADO, CICLICAMENTE AJUSTADO, Y TIPOS REALES DE INTERES



(*) Déficit esperado cíclicamente ajustado = 1/4 [déficit ajustado (0) + déficit ajustado (+1) + déficit ajustado (+2) + déficit ajustado (+3)]. Este déficit se expresa con relación al PIB.

Nota: El gráfico está elaborado con duplicidad de escalas para facilitar la interpretación.

reales (y monetarios) de interés. El problema se agudiza con la reciente entrada en el Sistema Monetario Europeo (SME), que comporta el mantenimiento de unos tipos de cambio estables. En efecto, los elevados tipos de interés incentivan la entrada de capitales, y éstos tienden a impulsar la sobrevaloración del tipo de cambio. Adicionalmente, esta entrada de capitales se acentúa con la pertenencia al SME que, al reducir la variabilidad de los tipos de cambio, hace que los movimientos de capital sean más sensibles al diferencial de rentabilidad.

Aparte de este efecto, y de las dificultades que puede crear a la autoridad monetaria, los elevados tipos reales de interés repercuten adversamente sobre la formación de capital y la senda de expansión a largo plazo de la economía.

En esta nota se ha referenciado un estudio más amplio que tiene por objeto establecer qué factores explican la elevación de los tipos reales de interés en España. Tres son las variables que la literatura ha destacado como relevantes (véase, por ejemplo, Feldstein, 1986): el déficit del sector público, la política monetaria y la productividad del capital. A través de la formulación de un modelo que integra estas tres variables se comprueba que, efectivamente, es factible hallar una explicación de la dinámica de los tipos reales de interés en España. En particular, de las tres variables contempladas, destaca el significativo papel desempeñado por el déficit del sector público. La mejor explicación, acorde con la teoría, se obtiene operando con el valor esperado del déficit del sector público cíclicamente ajustado. Sin embargo, todas las definiciones de déficit ensayadas apuntaban en el mismo sentido.

Por tanto, si se desea evitar los adversos efectos que las elevaciones de los tipos reales de interés tienen sobre el comportamiento de la economía, es conveniente que el sector público trate de controlar su déficit. Por otro lado, se dispone de cierta evidencia relativa a que la tasa de ahorro de las familias ha experimentado en los últimos años un apreciable recorte (véase Raymond, en este mismo número de PAPELES), comportamiento que no es ajeno a la evolución de las fiscalidad (una rápida progresión de la fiscalidad directa sobre las familias puede tender a deprimir la tasa de ahorro familiar), y que, lógicamente, debe ejercer un efecto positivo sobre los tipos de interés. Dar cabida a estas variables exigiría una ampliación del modelo, si bien la falta de información estadística limita esta posibilidad.

En cualquier caso, esta primera aproximación desarrollada pone de manifiesto que el control del déficit presupuestario constituye un principio deseable de sanidad financiera si la ultrarracionalidad «a la Barro» no se verifica (parece que éste es el caso, al menos en la economía española; véase, por ejemplo, Raymond y González-Páramo, 1987) y si se desea que la actividad del sector público no genere importantes distorsiones en la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BLANCHARD, O. J., y L. H. SUMMERS (1984): «Perspectives on high world real interest rates», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, páginas 273-334.

BARRO, R. J. (1974): «Are government bonds net wealth?», *Journal of Political Economy*, 82, páginas 1095-1117.

EVANS, P. (1985): «Do large deficits produce high interest rates?», *American Economic Review*, 75, n.° 1, págs. 68-87.

— (1987a): «Interest rates and expected future deficits in the United States», *Journal of Political Economy*, 95, n.° 11, págs. 34-58.

— (1987b): «Do budget deficits raise nominal interest rates? Evidence from six countries», *Journal of Monetary Economies*, 20, págs. 281-300.

FELDSTEIN, M. (1986): «Budget deficits, tax rules and the real interest rates», *Working Paper*, número 1970, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. 02138, julio.

MAULEÓN, I. (1987): «Determinantes y perspectivas de los tipos de interés», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 32, págs. 79-92.

MODIGLIANI, F., y T. JAPPELLI (1988): «The determinants of interest rates in the italian economy», *The Review of Economic Conditions in Italy*, número 1, enero-abril, págs. 9-34.

RAYMOND, J. L., y J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (1987): «¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 33, págs. 365-392.

— y PALET (1989): «Factores determinantes de los tipos reales de interés en España: el papel del déficit esperado del sector público», *Documentos de Trabajo*, n.° 50, Fundación FIES de la CECA.

destaca, en este sentido, que la inversión acumulada en España, entre 1975 y 1984, en la red de transportes es el 43 por 100 de la de los países europeos de la OCDE, como media (10).

Parece obvio que la hacienda española deberá intensificar este tipo de gasto público para atender las necesidades de nuestro desarrollo y de la indispensable aproximación a Europa.

El segundo aspecto distinto, aunque próximo al anterior, de insuficiencia en la actuación del sector administraciones públicas en España es el inadecuado nivel de servicios públicos tradicionales (defensa, justicia, orden público, sanidad, educación y vivienda). Tanto los estudios económicos como sociológicos realizados en nuestro país muestran la insatisfacción relativa de los ciudadanos españoles con el nivel y calidad de los servicios públicos que reciben, así como el distanciamiento de tales servicios de lo que sería la *norma* comunitaria para un país de la dimensión y características del nuestro. Una insatisfacción que ha ido creciendo en claro paralelismo con el aumento de la presión fiscal registrado en España en los últimos años (11).

El cuadro n.° 1 ofrece, en su parte inferior, una estimación del gasto en las cinco principales categorías de servicios públicos entre 1983 y 1985. Es perceptible la fijeza, cuando no el deterioro, de la fracción del PIB que la hacienda española dedica a la atención de los servicios públicos fundamentales. Entre 1985 y 1988, el esfuerzo principal se ha dedicado al saneamiento financiero, reduciendo el déficit por el efecto combinado del aumento de los ingresos públicos y —en menor medida— de la disminución de la cuota del gasto público total en el PIB, lo que ha conducido al estancamiento, e incluso a una ligera reducción, de los gastos dedicados a la prestación de servicios públicos en términos de proporción en el PIB.

Cabría afirmar, en general, que, pese a la moderación de 1987 y 1988, el elevado nivel de los gastos de transferencias no ha dejado hueco para que los

incrementos de los ingresos públicos repercutan ni en la mejora de los servicios públicos tradicionales ni en la dotación de capital de utilidad pública.

En suma, a partir de la evidencia empírica disponible, no cabe concluir que el nivel y la *estructura* del gasto de las administraciones públicas en España sean los adecuados a las necesidades básicas de la situación económica presente y a las demandas ineludibles del futuro. El problema adquiere una complejidad adicional cuando se tiene presente que la mejora en la estructura del gasto público puede comportar riesgos de elevación del propio nivel del gasto, si no se hace el esfuerzo necesario para dejar espacio a los de carácter prioritario y para buscar las formas de financiación complementarias que sean precisas.

LA MEJORA EN LA EFICACIA DEL SECTOR PUBLICO: UN OBJETIVO INAPLAZABLE

Al término de la anterior exposición, parece evidente que existen dos claras exigencias para la política futura del gasto público: 1) limitar el crecimiento del gasto global; 2) practicar esa limitación en forma *desigual* y selectiva, lo que exige reducir los gastos de transferencias y consumo corriente para dejar hueco a la financiación necesaria de más y mejores servicios públicos y a la dotación de inversiones creadoras de la infraestructura necesaria para no estrangular el crecimiento económico del futuro, y tal vez, complementariamente, buscar vías de financiación alternativas a las estrictamente presupuestarias que permitan que la sociedad civil y las empresas privadas contribuyan a los costes de ciertos servicios e inversiones que les benefician directamente.

Planteado así el problema, se hace claramente perceptible la dureza de la política futura de gasto público, y surge inmediatamente la pregunta de si la mejora de la *eficacia* en la utilización de los recursos públicos no podría colaborar a tan exigente política de gasto. Si con los mismos recursos, mejor utilizados, pudiera elevarse el nivel —en cantidad y calidad— de los servicios públicos, parece obvio que el esfuerzo de reducción de ciertos gastos, para dar cabida a las necesidades más urgentes y prioritarias, podría ser más suave para la hacienda española o, alternativamente, las necesarias reducciones de gasto público no conllevarían, como en el pasado, el estancamiento del gasto en servicios públicos e inversión.

Una pregunta de esta naturaleza obliga a plantearse el grado de eficacia con que las administraciones públicas utilizan los recursos disponibles. Desgraciadamente, la oferta de estudios contrastados en este terreno es extraordinariamente escasa.

El *Informe de la OCDE sobre España, 1989* ofrece, en su apartado III, un análisis del sector público español, y en distintos puntos presenta indicadores del nivel de eficacia en la prestación de servicios públicos diversos, pero no incorpora un esquema global que aporte una valoración de la productividad y eficacia del gasto público (12).

Un ensayo de gran rigor e interés es el ofrecido por José Luis Raymond (13), que parte de la tendencia observable en la productividad total de los factores en la economía española, determinada según el método propuesto por la OCDE y el FMI, a decrecer en los últimos años, siguiendo un patrón general de comportamiento de los países desarrollados. Así, en la economía española, entre los períodos 1970-1974 y 1974-1987, se ha producido una caída de la tasa del crecimiento del PIB que el profesor Raymond estima en 4,32 puntos porcentuales. De esa reducción, 1,48 puntos son atribuibles a la menor aportación de los factores y 2,84 tienen su raíz en la caída de la productividad total de los factores.

El paso siguiente que se plantea el profesor Raymond es preguntarse si el importante crecimiento del gasto público en España, como porcentaje del PIB entre ambos períodos, ha contribuido positiva o negativamente a la caída de la productividad. La conclusión de su análisis es contrastar la existencia de un efecto negativo del crecimiento de la relación gasto público-PIB sobre la productividad total de los factores, lo que, desde la perspectiva que aquí nos interesa, quiere decir que el sector público en España debe tener una productividad más baja que el sector privado, de forma que su crecimiento relativo reduce en un punto la productividad total de los factores de la economía en su conjunto.

Personalmente, he tratado de explorar, por un camino alternativo, el tema de la productividad de las administraciones públicas en España en el período 1970-1988. El camino utilizado es el de comparar el comportamiento productivo de las administraciones públicas (como una empresa *sui generis* que produce bienes y servicios) con el del

sector de servicios para la venta al público. Pese a la obvia diferencia de naturaleza entre servicios públicos y privados, parece que el sector de servicios para la venta en el mercado, dentro de los diferentes sectores de la economía nacional, es el más próximo al de las administraciones públicas y que su comparación es menos distorsionante que la realizada con el conjunto de la economía o con los sectores agrícola o industrial, donde las diferencias de productividad son, obviamente, mucho más acusadas.

Una relación que puede resultar de utilidad es comparar el coste de prestación de los servicios públicos con el coste de la producción de los servicios privados que se obtendrían si este último sector empleara los factores productivos que de hecho utilizan las administraciones públicas. La idea subyacente en esta comparación es que si, utilizando los mismos *inputs,* el coste de los servicios públicos supera al de los servicios privados que pueden obtenerse con tales medios, existe un efecto de *exceso* en las retribuciones y/o una combinación *menos eficaz* de los recursos utilizados.

Este ejercicio no está exento de dificultades, y requiere básicamente algunas hipótesis de trabajo. Estas son las más importantes cuya aproximación a la realidad limita, obviamente, la validez de las conclusiones.

1.ª) Se supone que la producción del sector servicios para la venta en el mercado puede explicarse satisfactoriamente por medio de una función de producción tipo Cobb-Douglas en la que el valor de la producción, en términos reales, se hace depender de un factor de dinamismo técnico, de la producción intermedia, del factor trabajo y del capital utilizado.

$$Q = A(t)\ Ci^{\alpha}\ L^{\beta}\ K^{\gamma}$$

Donde:

Q = producción física;
A(t) = factor de cambio técnico;
Ci = consumo intermedio;
L = número de trabajadores;
K = *stock* de capital;
α = participación de Ci en la producción;
β = participación del trabajo en la producción;
γ = participación del capital en la producción.

$$\alpha + \beta + \gamma = 1$$

2.ª) El *stock* de capital del sector servicios privados se ha determinado postulando una relación media capital-producto obtenida como cociente entre la suma de la inversión neta y los incrementos del producto para todo el período considerado. Dicho valor se asigna al año central del período, y a partir de ese valor, por adición o sustración de la inversión neta, se van obteniendo los valores de *stock* de capital de cada año.

3.ª) Para el sector administraciones públicas, al desconocerse el valor de la producción, la estimación del *stock* de capital parte de postular una relación estable entre el fondo de capital público y el total de la economía. También se supone, partiendo de la observación de los datos de consumo de capital de las administraciones públicas, respecto a los que se ha practicado una estimación más ajustada a la realidad que la ofrecida por la Contabilidad Nacional, que la amortización total de las inversiones públicas se produce entre los 20 y los 25 años de vida útil.

4.ª) El coste de la producción de bienes y servicios por las administraciones públicas se determina mediante la suma de compras de bienes y servicios (consumo intermedio), retribución del personal y un coste asignado al capital público con el mismo módulo retributivo que el seguido por el

CUADRO N.º 3

STOCK DE CAPITAL

AÑOS	Stock *capital total, en M. ptas. 1980*	Stock *de capital del sector servicios para la venta, en M. ptas. 1980*	Stock *capital administraciones públicas, en M. ptas. 1980*
1970	38.618.560	12.236.692	7.371.697
1971	40.070.508	12.634.535	7.576.796
1972	41.821.832	13.087.559	7.759.461
1973	43.755.328	13.711.325	7.929.622
1974	45.587.584	14.327.018	8.087.452
1975	47.360.648	14.859.939	8.269.081
1976	49.087.216	15.456.667	8.410.852
1977	50.524.324	16.041.691	8.602.214
1978	51.943.436	16.679.498	8.718.508
1979	53.223.832	17.322.875	8.777.226
1980	55.469.620	17.936.287	8.842.359
1981	56.640.208	18.507.531	8.947.919
1982	57.788.016	18.933.560	9.170.893
1983	58.783.680	19.282.988	9.356.959
1984	59.600.760	19.512.195	9.568.931
1985	60.501.904	19.698.577	9.893.146
1986	61.703.792	20.049.577	10.246.910
1987	63.234.128	20.613.891	10.620.063
1988	65.185.243	21.395.916	11.047.034

Fuente: J. L. Raymond: *Documentos de Trabajo,* n.º 40/1989, Fundación FIES, y estimación propia

sector de servicios privados, al carecerse de información específica de este coste para el sector público.

Sobre la base de estas hipótesis, los cuadros números 3 y 4 ofrecen los elementos cuantitativos necesarios para el ejercicio propuesto.

5.ª) Los restantes datos utilizados son los ofrecidos por la Contabilidad Nacional y la Encuesta de Población Activa.

La función de producción del sector servicios para la venta se ha estimado a partir de los datos referidos en los siguientes términos:

$$Q = 35{,}7654\ Ci^{0{,}31} \cdot L^{0{,}235} \cdot K^{0{,}455}$$

Si, en esta función, a las variables Ci, L y K se les asignan los valores medios correspondientes al sector administraciones públicas, para el período 1970-1988 el resultado es que el coste estimado de los servicios públicos, como promedio en dicho período, es un 42,6 por 100 superior al que se generaría utilizando los mismos recursos en el sector de servicios privados.

Un sencillo cálculo, teniendo en cuenta las diferencias en las retribuciones salariales en los sectores de servicios público y privado, permite descomponer el resultado anterior en los dos sumandos siguientes:

Exceso de coste en el sector administraciones públicas respecto al sector servicios privados en el uso de los mismos factores	42,60 %
— Diferencia debida a mayor retribución del factor trabajo	18,28 %
— Diferencia debida a menor eficiencia en el uso de los recursos ...	24,32 %

El resultado obtenido parece bastante significativo, pese a las limitaciones del análisis, respecto a la baja eficacia comparativa del sector administraciones públicas y a las posibilidades de mejoras que se abren, en este sentido, a una Administración pública eficiente.

Una segunda vía de análisis posible, a partir de los datos elaborados, es la de la evolución de la productividad en los sectores público y privado de servicios.

En este caso, el procedimiento seguido es el convencional sugerido por la OCDE y el FMI, que aproxima la evolución de la productividad total de los factores a partir de una relación del tipo siguiente:

$$\dot{p} = \dot{q} - \alpha\,\dot{Ci} - \beta\,\dot{l} - \gamma\,\dot{k}$$

donde $\dot{p}$, $\dot{q}$, $\dot{l}$ y $\dot{k}$ son, respectivamente, las tasas de variación de la productividad, la producción, los consumos intermedios, la mano de obra y la formación de capital.

Aproximando la evolución de la producción pública a partir de la del coste de producción estimado con iguales módulos retributivos que el sector servicios privados, los resultados obtenidos para los diferentes subperíodos en que se ha dividido el período total 1970-1988 se recogen en el cuadro número 5.

Puede observarse que hasta 1982 la evolución de la productividad pública es menos satisfactoria que la del sector de servicios privados. En el período crítico, 1974-1982, sobre todo a partir de 1978, se produce un empeoramiento de la productividad pública, que refleja el aumento considerable de empleo público en los años 78, 79 y 81, y el sustancial aumento de compras de bienes y servicios

CUADRO N.º 4

COSTE ESTIMADO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
(Miles de millones de pesetas de 1980)

AÑOS	Coste estimado de los servicios públicos	Coste de los servicios públicos con iguales modulos retributivos de los factores que el sector de servicios privados
1970	2.999,70	2.622,86
1971	3.137,78	2.731,25
1972	3.249,60	2.841,69
1973	3.467,95	2.943,24
1974	3.388,62	2.990,13
1975	3.524,23	3.022,40
1976	3.647,11	3.074,40
1977	3.727,00	3.122,10
1078	3.777,27	3.196,53
1979	3.793,65	3.172,68
1980	4.008,85	3.252,00
1981	4.101,07	3.274,04
1982	4.189,06	3.382,01
1983	4.344,30	3.469,11
1984	4.540,78	3.646,33
1985	4.775,89	3.839,51
1986	4.980,01	4,038,84
1987	5.350,39	4.354,64
1988	5.562,20	4.517,86

CUADRO N.° 5

EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD
(Tasas anuales acumulativas)

SECTOR SERVICIOS PARA LA VENTA

PERIODOS	*Tasa de Δ del coste de la producción (%)*	*Tasa de Δ de la contribución de los factores (%)*	*Tasa de Δ de la productividad (%)*
1970-1974	5,70	2,76	2,94
1974-1982	1,78	1,98	—0,20
1982-1985	1,69	0,78	0,91
1985-1988	4,43	3,81	0,62
Total periodo 1970-1988	3,25	2,74	0,51

SECTOR ADMINIISTRACIONES PUBLICAS

PERIODOS	*Tasa de Δ del coste de la producción (%)*	*Tasa de Δ de la contribución de los factores (%)*	*Tasa de Δ de la productividad (%)*
1970-1974	3,33	2,45	0,88
1974-1982	1,55	2,48	—0,93
1982-1985	4,32	2,12	2,20
1985-1988	5,57	4,50	1,07
Total periodo 1970-1988	3,25	3,08	0,62

en 1980 y 1982. A partir de 1982, y hasta 1985, la productividad pública mejora, aumentando a tasas anuales medias superiores a las del sector servicios privados, en correspondencia con la caída, en términos relativos, de las compras de bienes y servicios, con la disminución de la tasa de incremento del empleo público y con el aumento del ritmo de acumulación de capital.

Entre 1985 y 1988 se produce en ambos sectores una *ralentización* en la evolución de la productividad, reduciéndose la ventaja relativa del aumento de la productividad pública respecto a la privada de la subetapa anterior, debido a las fuertes tasas de aumento en compra de bienes y servicios, y al acentuamiento de la tasa de incorporación de nuevo personal al sector administraciones públicas.

Las divergencias de productividad apuntadas son, en cierto modo, un reflejo de las diferencias en las funciones de producción de los servicios públicos y privados, y seguramente el mayor coste relativo de los servicios públicos puede estar parcialmente compensado por su mayor utilidad social. Sin embargo, pese a sus limitaciones, el análisis precedente apunta a la existencia de una fuente de ahorro importante en el coste de los servicios de las administraciones públicas que, adecuadamente afrontada, daría margen a una mejora sustancial de los servicios —en cantidad y calidad— sin requerimientos adicionales de mayores gastos públicos, e incluso posibilitando una reducción de la proporción gasto público-PIB.

REFLEXIONES FINALES

El conjunto de cuestiones abordadas en este artículo, acerca de la adecuación del gasto público a las necesidades de la economía española, aporta una serie de temas sobre los que, sin duda, será preciso volver en el futuro con datos más precisos y con vías de análisis diferentes. Sin embargo, los resultados obtenidos invitan a reflexionar sobre dos aspectos distintos que considero básicos para la futura política del gasto de las administraciones públicas en España.

1. La necesaria reducción del gasto público total, en forma desigual, comprimiendo el crecimiento de las transferencias y los gastos públicos de consumo con relación al PIB para dejar hueco al incremento de los servicios públicos que la sociedad española demanda, y a la potenciación de inversión en infraestructura para reducir nuestro déficit actual, constituye la primera exigencia de la política de gasto público.

Una exigencia difícil de realizar, como la experiencia de muchos países de la OCDE muestra en años recientes. Los altos tipos de interés —que repercuten en la carga financiera de la deuda— y la posible desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB complican aún más el logro de este objetivo.

La experiencia comparada destaca que en los países que, como Alemania y Gran Bretaña, han cosechado mayor éxito en este terreno los caminos de la reducción del gasto corriente se han centrado, básicamente, en la estabilización rigurosa del nivel de empleo público y en un creciente control de costes, fundamentalmente salariales, por parte de las administraciones públicas.

A corto plazo, la experiencia demuestra que algunas actuaciones combinadas pueden resultar de utilidad para cumplir el objetivo de reducción del gasto público. Señalemos entre ellas (14):

a) Planes de limitación cuantitativa del crecimiento global del gasto público, con alcance plurianual (4 ó 5 años), a los que han de ajustarse todas las unidades administrativas. Alemania, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Suecia y Noruega han utilizado en los últimos años criterios de limitación o fijación de techo global al crecimiento del gasto público con notable eficacia.

b) La creación de comisiones de expertos —parlamentarias o extraparlamentarias— es otra vía experimentada con éxito para tamizar el crecimiento del gasto público.

c) Atemperar el crecimiento de los gastos sociales a la evolución de la economía real, y reducir drásticamente las subvenciones de explotación a las empresas en fases altas del ciclo económico como la que actualmente vive la economía española.

d) Intensificar las trabas para el acceso del Estado y organismos autónomos a la financiación privilegiada del Banco de España.

Sin embargo, a largo plazo, sería precisa una actuación encaminada a variar la mentalidad incrementalista de la burocracia y a propiciar la penetración de la competencia en la actividad financiera pública. De una parte, la provisión pública de servicios no exige necesariamente la producción pública —área en que la eficacia del sector público es más discutible—, y puede además estimularse la competencia entre departamentos o sectores de la propia Administración. Países como Noruega, Holanda o Gran Bretaña han experimentado avances sustanciales en la provisión pública de bienes y servicios producidos privadamente. Una línea que en otros países, como Nueva Zelanda, se ha complementado mediante la extensión del cobro de ciertos servicios públicos —para racionalizar su uso—, incorporando incluso en el precio una fracción estimada del coste del capital.

2. La segunda cuestión clave que se deriva de las conclusiones de este trabajo es la necesidad urgente de mejorar la productividad en la utilización de los recursos públicos, permitiendo de esa manera liberar medios para mejorar los servicios públicos y aumentar las dotaciones de capital de utilidad pública.

Algunos países, como Dinamarca, Suecia y Noruega, han ensayado una vía sencilla para estimular la mejora de la productividad pública consistente en reducir la actualización de valor de los créditos presupuestarios, para recoger el aumento de precios, con mejoras «normativas» en el nivel de productividad. Suecia, por ejemplo, corrige el valor asignado a las diferentes partidas presupuestarias por la tasa de crecimiento de los precios menos un 2 por 100, que considera como la mejora de productividad mínima a conseguir en el ejercicio presupuestario.

El camino correcto, a plazo largo, de mejora en la eficacia del sector público es, obviamente, avanzar en la racionalización del proceso presupuestario, utilizando con más profundidad el análisis coste-beneficio y otras técnicas de valoración de proyectos en el marco de una presupuestación por programas que incorpore un adecuado sistema de control de objetivos.

La situación española es de considerable atraso en este sentido, y la teórica introducción de un sistema de presupuesto por programas, que estableció la O. M. de 17 de junio de 1983, dista aún mucho de haber alcanzado unas cotas mínimas satisfactorias (15), pese a que los esfuerzos realizados en los ensayos de aplicación del análisis económico a los proyectos públicos, tal como destaca el *Informe de la OCDE,* son muy alentadores (16).

Sin duda, la mejora en la utilización racional del gasto público requiere, además, reponer al Presupuesto su naturaleza de elemento básico de planificación de la actividad financiera pública, de forma tal que no sólo las administraciones públicas, sino el resto de los agentes económicos, sepan con

certeza el patrón del comportamiento público, para poder ajustar su propia actividad económica. Las divergencias entre el Presupuesto inicial y el ejecutado son tan notables que privan al presupuesto público de valor como elemento orientador de la actividad económica pública. En este sentido, algún compromiso previo de la autoridad económica con cierto valor ejemplar, como mejorar la información presupuestaria, podría facilitar el avance en el necesario proceso de racionalización del gasto público.

Un camino, en suma, complejo, ya que, como la experiencia muestra, pedir mejoras en la eficacia pública con una actividad financiera que debe globalmente perder peso en la actividad económica general es una tarea difícil. Una vez más, conscientes de la imperiosa necesidad de que esa tarea se aborde y tenga éxito, porque ello condiciona en buena medida el futuro de la economía española, apuntamos la idea de la conveniencia de suscitar un amplio debate, entre las fuerzas políticas y sociales, sobre el gasto y el sector público español que permita a la sociedad española asumir este problema sin relegarlo indefinidamente, y en soledad, a la buena disposición de los gestores de la hacienda pública.

NOTAS

(1) L. Einaudi: *Saggi sul risparmio e l'imposta,* Ed. G. Einaudi, Turín, 1941.

(2) *The Theory of Public Finance,* McGraw Hill, 1959. Versión castellana de J. M.ª Lozano Irueste, Aguilar, Madrid, 1967, pág. 51.

(3) «La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 37, 1988, pág. 516.

(4) Un excelente y amplio repaso de estos problemas puede encontrarse en la conferencia pronunciada, el 21 de noviembre de 1989, por el profesor Fuentes Quintana en la Fundación Ramón Areces de Madrid. Una síntesis de estas ideas se recoge en el n.° 33 de *Cuadernos de Información Económica,* que edita la Fundación FIES de la CECA.

(5) *ICE,* n.° 331, marzo de 1961. Véase, en particular, la pág. 14 de su comentario editorial.

(6) En otros lugares me he ocupado de la adecuación coyuntural del Presupuesto desde la perspectiva de la producción potencial. *Vid.,* por ejemplo, mi artículo sobre este tema en *Hacienda Pública Española,* número 14, 1972.

(7) Esta es la estimación ofrecida tanto por el *Informe de la OCDE sobre España* como por A. Zabalza en su colaboración en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(8) J. L. Raymond Bara: «El crecimiento de los ingresos del sector de las administraciones públicas», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 37, 1988, pág. 517.

(9) G. J. Stigler: «El papel del Estado en la vida económica», *ICE,* número 380, 1965, pág. 45.

(10) OCDE: *Informe sobre la Economía Española 1989,* Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, junio 1989, pág. 29. Véase también, en este sentido, la «Instantánea Económica» contenida en el n.° 32 de *Cuadernos de Información Económica,* noviembre 1989.

(11) «El gasto público y la sociedad española», de F. Alvira y J. García López, y «Niveles de cobertura del gasto público en España», de M. J. Lagares, ambos en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 37, 1988.

(12) Loc. cit., págs. 27 y siguientes.

(13) «Productividad de los factores y expansión del sector público en España», *Documentos de Trabajo,* n.° 40, 1989, Fundación FIES de la CECA.

(14) Sobre los aspectos relativos a la limitación del gasto público y su experiencia comparada, remito al lector a mi artículo «El control del gasto público», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 37, 1988, págs. 488 y siguientes.

(15) Véase, en este sentido, Jaime Sánchez Revenga: *Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de la CEE,* Ariel, Barcelona, 1989, pág. 70.

(16) Loc. cit., pág. 32.