LA MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL: UNA PERSPECTIVA FUNCIONAL

Victorio VALLE

INTRODUCCION

L excelente trabajo del profesor González-Páramo ofrece, bajo el título «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», una aquda y documentada reflexión sobre el comportamiento peculiar del sector público en España; sobre su realidad actual y su anclaje histórico. Un comportamiento que por la evolución del gasto público, en su nivel y estructura, por la forma en que su expansión se ha financiado y por la presencia de unas prácticas presupuestarias indisciplinadas y poco eficientes, se ha convertido, una vez más en nuestra historia, en condicionante clave del futuro económico de España, y cuya modernización, en la actual coyuntura, se ha erigido en un factor determinante de la posibilidad de lograr la necesaria convergencia con los países europeos en ese intento, atractivo y difícil, de construir la Unión Europea, en el que el logro del objetivo final, a medio plazo, exige la urgente adopción de decisiones respecto a la actuación de los gastos económicos en general y del sector público en particular.

Este trabajo intenta aportar algunas sugerencias adicionales sobre el sector público español, sus problemas actuales y sus posibles vías de solución. Y lo trata de hacer desde la óptica de la pluralidad de funciones que, desde la síntesis inicial de R. Musgrave (1959) hasta nuestros días, viene constituyendo el planteamiento paradigmático de una fundamentación normativa de la Hacienda Pública moderna. Adoptar

esta perspectiva no supone ignorar, y mucho menos despreciar, esa otra línea de trabajo a la que también se refiere el profesor González-Páramo, relativa a la explicación de las causas del atraso en el proceso de modernización de la hacienda española. Creo que en esta segunda línea, de indiscutible interés, cabe poco que añadir al profundo y exhaustivo análisis realizado en diferentes trabajos por el profesor Fuentes Quintana (1991) y, por ello, he preferido concentrar mis comentarios en los aspectos relativos al desajuste de la hacienda española respecto a los grandes objetivos de las sociedades modernas.

En este sentido, la primera parte del trabajo identifica los rasgos estructurales que definen la política de gasto público en España, destacando el papel predominante de la hacienda del bienestar, y analiza algunas de sus raíces. La segunda parte se centra en las cuestiones relativas a la eficiencia en la asignación de recursos por parte del sector público español. La tercera parte valora el comportamiento público desde la óptica del crecimiento estable de la economía española.

El trabajo se cierra con algunas conclusiones finales sobre la orientación futura deseable del sector público español.

I. LA INADECUADA ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

Existe un común acuerdo en que el hecho más característico de la hacienda pública de la democracia española estriba en el espectacular crecimiento experimentado por el gasto público que, tal como muestra el cuadro n.º 1, ha pasado desde una cuota del 25 por 100 del PIB en 1975 a una participación del 46,3 por 100 en 1992, último año para el que existe información estadística disponible. En mi opinión, hay en este «efecto desplazamiento» en el nivel del gasto público español que la democracia ha aportado tres hechos particularmente destacables:

- 1.°) El breve plazo temporal en que se ha producido, sin parangón con otros períodos de nuestra historia reciente. Ese 25 por 100 del PIB que en 1975 representaba el gasto público total, era el 20,7 por 100 diez años antes y el 42,7 por 100, diez años después, a finales de 1985.
- 2.°) La magnitud del crecimiento del gasto público ha desbordado, en forma sustancial, el importante esfuerzo fiscal realizado por la sociedad española.

Recuérdese, en este sentido, que la presión fiscal global en España era en 1975 un 21,6 por 100 del PIB (13,8 en 1965) y que en 1992 dicho índice se sitúa en el 36,8 por 100, es decir, un incremento medio anual de 0,9 puntos del PIB.

Desbordamiento del gasto público que ha dado origen a una persistente y vigorosa presencia del déficit público, tal como muestran las cifras del cuadro n.º 1.

3.°) El crecimiento del gasto público y la generación del déficit público, se han producido con una creciente presencia de las haciendas territoriales, como expresión financiera del diseño del estado de las autonomías.

Parecería lógico esperar que un crecimiento tan importante del gasto público, que ha conducido a la acumulación de déficit públicos y a un endeudamiento cuantioso, hubiera producido una modernización apreciable de las administraciones públicas españolas, en su perspectiva financiera.

CUADRO N.º 1

ALGUNOS DATOS SIGNIFICATIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ESPAÑOLAS

(Porcentaje del PIB)

	1975	1982	1985	1990	1992
. Gasto público total	25,0	38,2	42,7	43,5	46,3
Presión fiscal	21,6	28,1	31,2	35,2	36,8
Déficit público	0,0	5,6	6,9	3,9	4,4
Gastos de personal y transferencias	20,2	31,1	34,9	34,0	37,4
(Porcentaje total de gasto)	(0.08)	(81,4)	(81,7)	(78,2)	(80,7)
Gastos distributivos	16,2	23,0	24,8	25,1	28,1
Servicios públicos generales	5,1	6,4	6,9	6,4	6,6
. Inversión pública directa	2.7	3.1	3,7	5,1	4,3
Intereses efectivos de la deuda pública	0.5	1,0	3.2	3,5	4,2

Nota: Las anteriores partidas son agrupaciones convencionales de ingresos o gastos públicos y no tiene carácter acumulativo. Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España, y Fundación FIES.

Sin embargo, los datos del cuadro número 1 muestran que hoy, como en el pasado, la actividad financiera que tiene su origen en los presupuestos públicos, sigue respondiendo a la vieja tradición que cifraba convencionalmente su contenido en «nómina y subvención», puesto que la suma de los gastos de personal y de transferencias ha mantenido, a lo largo de los últimos diecisiete años, una tenaz constancia en torno al 80 por 100 del gasto público total.

Cuando se desciende al detalle de la estructura del gasto de las administraciones públicas españolas, es claramente perceptible que de la ganancia de 21,3 puntos de PIB que median entre el gasto público total de 1975 y 1992, el 56 por 100 (11,9 puntos) corresponde a gastos que pueden conceptuarse de redistribución de la renta, en un sentido amplio.

Es obvio que ese particular crecimiento del gasto público de naturaleza distributiva ha permitido a la sociedad española avanzar en forma notable en el logro de ciertas metas sociales que, como la atención a un número creciente de pensionistas, el sustancial aumento en la tasa de cobertura del desempleo o la extensión generalizada de las prestaciones sanitarias, son difícilmente negables, contribuyendo así a una apreciable reducción de la desigualdad en la distribución de la renta española. Algo que no siempre reconocen los propios beneficiarios de este pro-

El problema, a mi juicio, no estriba en ese aumento de las funciones sociales y distributivas del sector público español, por tantos motivos deseable, sino en la duda razonable sobre si la decisión de lograr tales mejoras ha valorado suficientemente las perturbaciones que éstas han producido, y continúan produciendo, en la economía española, desde el punto de vista de otros objetivos igualmente deseables, e incluso con una mayor prioridad temporal a la luz de las necesidades de convergencia de la economía, en el proceso de integración en la Unión Europea.

Tres connotaciones negativas de indudable entidad se derivan de la estructura con que el gasto público español de la democracia ha caracterizado su crecimiento.

 Ha descuidado la atención que una sociedad moderna debe prestar necesariamente a los servicios públicos convencionales. Así, el gasto en servicios públicos generales ha registrado a lo largo del período 1975-1992 un modesto crecimiento de 1,5 puntos del PIB.

Sin duda, el temor a acentuar más la magnitud del déficit público ha originado, ante la incontinencia del gasto redistributivo, un freno del gasto encaminado a la clásica función de prestación de servicios públicos, cuya relativa estabilidad en la década de los ochenta, en cuanto a su proporción respecto al PIB, es más que un presagio del limitado avance en la cantidad y calidad de los servicios públicos que una sociedad moderna demanda.

En segundo lugar, el excepcional crecimiento de los gastos sociales está en la base del déficit público persistente que ha condicionado una actuación expansiva de las administraciones públicas, déficit que, para ser contrarrestado, dentro de la necesaria política de estabilidad, ha exigido una actuación monetaria restrictiva cuya impulsión al alza sobre los tipos de interés españoles y los consiguientes efectos de tendencia a la apreciación de la peseta, en un contexto de libertad de movimiento de capitales, han sido insistentemente denunciados por quienes se han acercado al análisis de los efectos macroeconómicos globales del comportamiento del sector pú-

Los negativos efectos que los elevados tipos de interés españoles han tenido desde la perspectiva del encarecimiento de la financiación de las inversiones reales, e indirectamente —a través de sus efectos sobre el tipo de cambio— sobre la exportación, permiten afirmar que los intereses de la economía española en los últimos años han estado al servicio de la financiación del déficit público, con grave daño para el proceso de convergencia de la economía nacional hacia Europa.

Acumulación de déficit públicos y aumento del endeudamiento que han generado además una carga de intereses, cuyo destacable crecimiento muestran las cifras del cuadro n.º 1.

3. Finalmente, cabría destacar que tan importante crecimiento en el gasto público no ha polarizado su principal esfuerzo en las variables claves del crecimiento económico. El nivel voluble de la inversión pública creadora de infraestructuras y los negativos efectos que la creciente presión fiscal ha tenido, según todos los indicios, sobre los incentivos para estimular el crecimiento de la oferta disponible de factores productivos no constituyen el mejor caldo de cultivo para una actuación pública eficaz y estimulante del crecimiento económico interior.

En mi opinión, la sociedad española no ha valorado suficientemente el trade-off entre la prioridad otorgada al objetivo distributivo --en el que, no obstante, hay que apuntar las connotaciones negativas de la minusvaloración de la equidad intergeneracional, notablemente perjudicada a través del fuerte endeudamiento público acumulativo y de la falta de interés por completar los efectos distributivos del gasto público con una más justa distribución de la carga tributaria, a través de la correspondiente política de lucha contra el fraude y la evasión- y los objetivos de asignación eficiente de los recursos productivos y de la colaboración pública al crecimiento estable de la economía. Seguramente, en esta línea, los gestores públicos -y tal vez la propia sociedad- no han sido conscientes de que la economía española no tiene los suficientes recursos para compatibilizar unos servicios públicos de calidad suministrados gratuitamente, unas pensiones y otros gastos asistenciales elevados y, al mismo tiempo, dejar el margen suficiente para que el crecimiento económico genere el necesario empleo para reducir la elevada tasa de paro que hoy se registra. Me pregunto si en el avance hacia la mejora en el bienestar de los menos favorecidos, la sociedad española no ha traspasado el umbral que ya advirtió J. Rawls (1971), a partir del cual las mejoras distributivas se vuelven en contra de aquellos a los que se pretende beneficiar.

Varios hechos se han combinado para producir estos resultados poco brillantes de la actuación económica del sector público español. Destacaría cuatro aspectos fundamentales.

 El primer aspecto que debe destacarse tiene una raíz cultural: la convicción de que para el sector público «todo es posible», de que no existe ningún tipo de restricción presupuestaria que obligue a limitar las lógicas pretensiones sociales que comportan gastos públicos crecientes. Magistralmente lo dejó expresado un observador de excepción de la historia española: «Algunos -afirmaba hace más de un siglo don Benito Pérez Galdós- lo esperan todo del Estado y disparan sus peticiones sobre el presupuesto, creyendo que las cuentas públicas pueden remediar todos los males que afligen al país en el orden económico».

El sector público se convierte así en el sumidero de todas las indisciplinas económicas del país: las empresas con dificultades aspiran a subvenciones públicas, cuando no a integrarse en el sector empresarial público, ante las dificultades de una inadecuada y arriesgada gestión o ante la inviabilidad económica de su propio proyecto empresarial; la rigidez del mercado de trabajo desplaza sobre el Presupuesto las consecuencias de una elevación de la tasa de paro, acentuada por la trasnochada defensa de los intereses de unos trabajadores con contrato de trabajo indefinido que elevan los costes laborales, obligando a los empresarios a reponer la ecuación coste laboral-productividad sobre la base del ajuste del empleo; los perjudicados por las crisis de las entidades financieras, fruto de su inadecuada gestión, piden al sector público seguridades y ganancias en el mantenimiento del valor de sus activos financieros a cargo del conjunto de la sociedad.

La consideración del sector público en España ha ido adquiriendo así históricamente un sentido providencialista extraordinariamente perturbador para la necesaria mesura y economicidad en el gasto de los entes públicos.

El creciente papel como unidades de gasto público de las haciendas territoriales, especialmente autonómicas. La irrupción de la haciendas de las comunidades autónomas en el panorama financiero español se ha producido con una clara propensión al déficit, con una manifiesta complejidad institucional incomprensible en unas unidades políticas y administrativas de nuevo cuño, y con un crecimiento del gasto especialmente corriente— no claramente compensado por reducciones en los gastos de la administración central como fruto de las transferencias de funciones practicadas.

La creciente descentralización del gasto público en España no ha ido acompañada por un proceso paralelo de corresponsabilidad fiscal, lo que ha restado, tal como la teoría de la Hacienda Pública enseña, intensidad a la eficiencia y economicidad en el gasto público que se predica como ventaja potencial del proceso de descentralización financiera.

3) El contexto de laxitud en todas las fases del proceso presupuestario de los entes públicos que resta al Presupuesto parte de su clásico papel de programa económico del sector público para un período determinado de tiempo: el error intencionado de las proyecciones macroeconómicas que sirven de base a las previsiones presupuestarias, el incrementalismo, sin base de análisis económico, en el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto, y la vigorosa presencia de créditos ampliables que originan una sistemática divergencia entre lo presupuestado y lo ejecutado determinan, junto con la facilidad a la hora de financiar el desequilibrio de las cuentas públicas —incluida la apelación directa al Banco de España, cuya norma limitadora contenida en la Ley de Presupuestos de 1990 sólo ha venido experimentando un cumplimiento formal a final de cada ejercicio, con clara vulneración a lo largo del año— permiten afirmar que el proceso presupuestario español constituye un típico ejemplo de lo que se ha dado en denominar —en feliz expresión de Janos Kornai (1993)— «restricción presupuestaria laxa».

4) La tendencia histórica de la política presupuestaria a posponer los necesarios ajustes, sobre la base de formular grandes objetivos de futuro —de un futuro que nunca llega—, con grave desprecio hacia las modestas y limitadas acciones de cada día que permitan ir reorientando, con perseverancia, el rumbo de las acciones públicas, corrigiendo con tesón sus fallos más destacados y reponiendo así la necesaria credibilidad hoy perdida en el documento presupuestario y en el cumplimiento de las previsiones que contiene.

II. LA BAJA PRODUCTIVIDAD EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Quizás uno de los hechos más característicos del comportamiento del sector público español, sobre el que quisiera poner cierto énfasis, es la falta de eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Existe en España una perceptible tendencia a valorar al sector público, a sus distintas instancias y unidades administrativas, más como utilizador de medios o recursos que como productor de servicios. Las dificultades inherentes a la propia medición de la producción pública —ante la ausencia de un mecanismo de mercado— y el escaso esfuerzo realizado en nuestro país para introducir en forma efectiva técnicas presupuestarias analíticas, basadas más en la programación de actividades y objetivos públicos que en previsiones

CUADRO N.º 2

ASALARIADOS PUBLICOS. MEDIA ANUAL

(Miles de personas)

		The second secon
	Administra- ciones públicas	Empresas públicas
1975	995	
1980	1.188	325
1981	1.214	348
1982	1.266	380
1983	1.310	446
1984	1.336	385
1985	1.401	388
1986	1.503	384
1987	1.459	348
1988	1.486	361
1989	1.603	396
1990	1.687	419
1991	1.759	390
1992	1.776	391
District Control of the Control of t		

de gasto —que sólo constituyen un reflejo del coste de los recursos que se prevé utilizar—; han propiciado una visión de la actividad financiera pública basada más en los medios que en los resultados.

Dos aspectos considero especialmente destacables en este sentido.

El primero de ellos se refiere al excepcional aumento que el colectivo de asalariados al servicio de las administraciones públicas ha experimentado en España, en los últimos años.

El cuadro n.º 2 muestra la evolución de los asalariados públicos entre 1975 y 1992.

En los últimos diecisiete años, la nómina de las administraciones públicas se ha multiplicado por 1,79, lo que equivale a decir que ha experimentado un crecimiento medio anual acumulativo del 3,5 por 100, con un período central de crecimiento más intenso que va desde 1984 a 1990.

Tan elevada tasa de crecimiento en el empleo público debería haber comportado un aumento paralelo —aun suponiendo una productividad aparente constante del factor trabajo— de la producción de servicios públicos. Un crecimiento de difícil contrastación objetiva, dada la dificultad de encontrar indicadores reales expresivos de la producción de bienes públicos.

Por otra parte, también el esfuerzo de capitalización pública, que se deriva del aumento experimentado por la inversión pública directa, debería haber manifestado sus efectos sobre el nivel y calidad de los servicios prestados por las administraciones públicas.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible no es, en este sentido, muy concluyente.

El cuadro n.º 3 (1) trata de ofrecer algunos índices del avance experimentado en la prestación de servicios públicos para los que se ha podido obtener información estadística fidedigna. Para facilitar la comparación con la evolución del gasto realizado en su provisión, se han calculado las tasas medias anuales acumulativas de variación en el período 1980-1989.

Como puede comprobarse, sólo en pocos casos de ese conjunto complejo y abigarrado de indicadores de servicios públicos, el nivel de su evolución justificaría el importante crecimiento experimentado por el gasto público real en nuestro país.

La segunda cuestión a la que quería referirme, en el contexto de la eficacia en la utilización de los recursos de las administraciones públicas, es la relativa al coste de producción de los servicios públicos. El aspecto central, al que ya me he referido en otros trabajos (1989 y 1992) es comparar el coste de utilización de los inputs -- trabajo y capitalque emplea el sector público con el que supondría la utilización de los mismos recursos por parte del sector empresarial. Con todas las limitaciones de un análisis estadístico de esta naturaleza, los resultados obtenidos muestran una notable diferencia de costes -en torno a un 42 por 100 superior- por parte del sector de administraciones públicas respecto al sector de servicios privados. Una diferencia también característica de las administraciones públicas de

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO REAL E INDICADORES DE SERVICIOS PUBLICOS

(Tasas medias anuales acumulativas, período 1980-1989)

Conceptos	Tasas de variación (Porcentaje)		
Gasto público total menos gastos de transferencias (en pesetas constantes	6,8		
Indicadores de servicios públicos			
Alumnos que concluyen estudios de BUP	1,9		
Alumnos que concluyen estudios de FP	12,2		
 Alumnos que concluyen estudios en escuelas universitarias. 	3,4		
 Alumnos que concluyen estudios en facultades universitarias. 	6,3		
Alumnos que concluyen estudios de E.T.S	3,3		
Km. de autopistas y autovías públicas	5,3		
 Km. red de carreteras a cargo de administraciones públicas. 	0,5		
Número consultorios de sanidad pública	2,0		
Enfermos dados de alta en hospitales públicos	1,9		
Intervenciones quirúrgicas	6,5		
Servicio oficial de vacunaciones	1,9		
Número de bibliotecas públicas estatales	0,2		
 Préstamos de libros en bibliotecas públicas estatales 	2,9		
Viviendas de promoción públicas terminadas	-4,9		
Asuntos resueltos en magistraturas de trabajo	-4,1		
Juicios orales en audiencias y juzgados	14,4		

otros países significativos de nuestro entorno económico, pero que se muestra más acentuada en el caso de España.

Estos hechos destacados apuntan a la existencia de un margen de mejora en la asignación eficiente de los recursos públicos, cuya realización efectiva está, sin duda, plagada de dificultades, pero en la que será necesario poner voluntad política y empeño administrativo, ya que constituye uno de los posibles reductos para mantener y mejorar la prestación de los servicios públicos moderando, al mismo tiempo, la evolución de los gastos públicos.

En este sentido, la combinación de medidas, a largo plazo, que impliquen la introducción gradual de racionalidad en el proceso del gasto público y de cambios en la mentalidad de la burocracia con mejoras modestas de economicidad y organización, a corto plazo, parece un camino insoslayable que requiere una urgente reflexión y una decidida actuación, con mayor implicación de

las más altas instancias de gobierno en las decisiones presupuestarias públicas.

III. POLITICA PRESUPUESTARIA Y CRECIMIENTO ESTABLE

El último aspecto sobre el comportamiento de las administraciones públicas españolas al que quisiera referirme es el de su negativa colaboración al mantenimiento de una senda de crecimiento estable para la economía española.

La inadecuada estructura del gasto público dentro de su expansiva evolución global permite asegurar, de acuerdo con los trabajos empíricos desarrollados por J. L. Raymond (1989), que el aumento de la dimensión del sector público en España ha tenido en los últimos años un efecto negativo sobre la productividad global de los factores (2).

La erraticidad con que se ha comportado la inversión pública, siempre sujeta a constituir la partida de ajuste en un presupuesto desbordado en su componente de gastos corrientes; la ausencia de una aplicación sistemática de técnicas de evaluación de proyectos que garanticen la mayor rentabilidad social de la inversión realizada, y la escasa orientación del gasto público hacia los factores que, como la 1+D, la formación profesional, el avance tecnológico o la creación de mercados, están en la base de la competitividad empresarial permiten concluir la escasa aportación de ese gasto público creciente a los factores determinantes del desarrollo económico

De otra parte, el comportamiento impositivo, con altos impuestos empresariales, que han generado además un desigual tratamiento a la inversión real, y una creciente fiscalidad familiar que ha tenido efectos negativos sobre la tasa de ahorro familiar y su composición, no han colaborado tampoco a incentivar el proceso de ahorro-inversión tan necesario para acelerar la tasa de crecimiento económico. Cuando se analizan los beneficios fiscales hoy existentes en España en el ámbito de la imposición sobre la renta, se percibe con toda claridad una preferente atención a las formas de inversión colectiva -y en particular a los fondos de inversión—, que constituyen una vía indirecta de facilitar la financiación del déficit público, teniendo en cuenta la elevada proporción de fondos públicos que integran la cartera de algunas de esas instituciones, tales como los Fondtesoros, que son los que han experimentado un proceso de expansión más fuerte.

Pero es en el contexto de la estabilidad económica donde el comportamiento público es más susceptible de crítica. Como afirma el profesor González-Páramo, «la política presupuestaria procíclica del último quinquenio, [...] ha tenido efectos muy negativos sobre la convergencia nominal».

Quisiera destacar, en este sentido, que la tendencia habitual a medir el carácter expansivo de la actuación financiera pública a través del indicador del «impulso fiscal» sugerido por el FMI, al polarizar su atención sobre el comportamiento de la acción presupuestaria de un ejercicio respecto al año inmediatamente anterior, aunque tiene la ventaja de eliminar los efectos del año base, no destaca suficientemente el valor absoluto de los efectos expansivos de la política pública.

El cuadro n.º 4 ofrece un nuevo cálculo del saldo presupuestario neutral, de los efectos coyunturales del presupuesto y del impulso fiscal para el período 1985-1992 (3).

El indicador del impulso fiscal destaca, en el período considerado, sólo tres años —1986, 1987 y 1992— de dirección contractiva de la actividad financiera de las administraciones públicas.

Sin embargo, dicha orientación requiere alguna cualificación para su valoración adecuada. En primer término, obsérvese en los datos del cuadro n.º 3 que en todos los años el saldo presupuestario neutral es inferior, en términos de PIB, al saldo efectivo, lo que expresa que en todos los años —aunque en unos con más intensidad que en otros— la acción de la política presupuestaria pública ha sido expansiva.

Es cierto que en 1986, 1987 y 1992, la intensidad de ese carácter expansivo —que en todo caso existió— fue menor que en el ejercició precedente. Sin despreciar por ello el loable

esfuerzo de saneamiento de la hacienda española en los años inmediatos que siguieron a nuestra integración en la CE, cuya continuidad, sobre todo en el propósito de consolidación del déficit, hubiera sido muy conveniente, es necesario concluir que, incluso en los años de menor intensidad expansiva, la actuación de la política presupuestaria fue inadecuada a las necesidades de la coyuntura económica, y que las acciones restrictivas aplicadas fueron insuficientes. Adicionalmente, las cifras del cuadro n.º 3 muestran, con toda claridad, que en los tres años considerados la menor expansividad de la actuación pública ha tenido su raíz más en el aumento de los ingresos públicos que en la contención del gasto público.

La permanente naturaleza expansiva de la política presupuestaria ha condicionado un *mix* de políticas de estabilización inadecuado, con excesivo protagonismo de la política monetaria, cuyas consecuencias nocivas para la recuperación económica —por la vía de la elevación de los tipos de interés y la tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio de la peseta— ya han sido comentadas con anterioridad.

CONCLUSIONES

Al término de este breve comentario sobre las ideas que he considerado más sugerentes del contenido del valioso trabajo del profesor González-Páramo, me parece evidente la conclusión de que el aumento espectacular de la dimensión del sector de administraciones públicas en España, desde el inicio de la democracia, no ha ido acompañado del conveniente proceso de modernización y racionalización de su estructura y contenido, lo que ha generado efectos perturbadores en aspectos muy importantes que condicionan la posibilidad de acelerar nuestra convergencia hacia los países de la Unión Europea.

Esa modernización del sector público español es una tarea insoslayable y urgente. Y, en ese proceso, cinco aspectos revisten, en mi opinión, la mayor importancia:

- Reestructurar la composición del gasto público, dando prioridad a los gastos que afecten de forma positiva a los factores que determinan la competitividad de la economía española.
- 2) Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, de forma que pueda atenderse la demanda creciente —en cantidad y calidad— de servicios públicos sin crecimiento excesivo del gasto público.
- Plantear con realismo, y con voluntad de cumplimiento, una política de consolidación y reducción del déficit público por la vía de la contención del gasto público.

CUADRO N.º 4 EFECTOS COYUNTURALES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (Porcentaje del PIB)

		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1.	Déficit efectivo	6,9	5,9	3,1	3,3	3,3	3,5	4,9	4,4
2.	Saldo presupuestario neutral	4,4	4,1	3,1	2,2	1,6	1,3	1,5	2,2
3.	Efecto coyuntural (1-2)	+2,5	+1,8	_	+1,0	+1,7	+2, 2	+3,4	+2,2
	3.1. Gasto público 3.2. Ingresos públiços	+0,3 +2,2	+0,1 +1,7	_	+1,0 0,0	+3,2 -1,5	+4,4 -2,2	+5,7 -2,3	+6,5 -4,3
4.	Impulso fiscal (variación efecto coyuntural).	+0,9	-0,7	-1,8	+1,0	+0,7	+0,5	+1,2	-1,2
	4.1. Gasto público	+2,5 -1,6	-0,2 -0,5	─0,1 ─1,7	+1,0 0,0	+2,2 -1,5	+1,2 -0,7	+1,3 -0,1	+0,8 -2,0

- 4) Avanzar en el proceso de corresponsabilidad fiscal en las haciendas territoriales, de forma que la mayor percepción del coste de los servicios públicos por los ciudadanos —a través de la imposición— actúe como elemento moderador de la propensión a incrementar el gasto autonómico y local.
- 5) Perfeccionar el cuadro de los impuestos personales de forma que se reduzcan los actuales efectos negativos de la progresividad sobre los incentivos económicos y, de otra parte, modificar la imposición empresarial, para lograr un tratamiento fiscal más homogéneo de los rendimientos de la inversión real.

Objetivos ciertamente difíciles y compleios, que requieren reformas sustanciales en las inercias que hoy condicionan todas las fases de la vida presupuestaria, para convertir en rigurosa la actual restricción presupuestaria «laxa», y que obligarían, seguramente, a corto plazo, a medidas toscas de contención de las actuales inercias hacia la intensificación del gasto público, en tanto las administraciones públicas van desarrollando, con el transcurso del tiempo, una «cultura» que preste más atención a la racionalidad económica, y la sociedad española vaya avanzando en el proceso de asumir las exigencias que entraña la pertenencia a la Unión Europea y los deberes que de ellas se derivan para nuestro sector público.

NOTAS

- (1) Deseo expresar mi gratitud a la profesora Reyes Navarro (UNED) por su ayuda en la recopilación de datos y en la elaboración de los cuadros n.[∞] 3 y 4.
- (2) Comparando los periodos 1970-1974 y 1974-1987, el estudio de J.L. RAYMOND atribuye al crecimiento del gasto público una reducción de un punto en la tasa de crecimiento del PIB, Documento de Trabajo, n.º 40/1989, de la Fundación, ELES.
- (3) El cálculo toma como base el año 1987. La tasa de crecimiento anual del PIB potencial se ha estimado en 2,9 por 100, a partir de una función de producción agregada en que el crecimiento potencial de PIB depende de las tasas de crecimiento de la población activa, del stock de capital y del progreso técnico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Fuentes Quintana, E. (1991), «La Hacienda Pública de la democracia española frente al

- proceso de integración europea», Papeles DE Economía Española, n.º 48.
- KORNAI, J. (1993), «La evolución de la disciplina fiscal en el sistema postsocialista», Cuadernos de Información Económica, n.º 79, octubre.
- MUSGRAVE, R. A. (1959), The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, Nueva York. Versión castellana por J. M. Lozano: de la 2.ª edición, Aguilar, Madrid, 1967. 3.ª ed. reformada, Nueva York, 1980.
- RAYMOND BARA, J. L. (1989), «Productividad de los factores y expansión del sector público en España», *Documento de Trabajo*, n.º 40. Fundación FIES.
- Rawls, J. (1971), A Theory of Justice, Harvard University Press.
- VALLE, V. (1989), «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 41.
- (1992), «La eficacia del gasto público en España», Papeles de Economia Española, número 52/53.