

EL SECTOR PÚBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Desde la firma del Tratado de Adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea, en 1985, la sociedad española optó por un modelo de crecimiento económico que, tras los acuerdos adoptados en la histórica ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992, supone avanzar hacia la construcción de la unión económica y monetaria europea (UEM) en las fases o etapas que en el Tratado se prevén.

Un modelo de crecimiento que implica adoptar una senda de estabilidad, como cimiento del propio proceso de desarrollo, en la que, antes y después de la construcción de la UEM, la reducción de los desequilibrios públicos —déficit y tasa de endeudamiento— se ha venido a constituir en el punto clave, aunque no el único, de la convergencia nominal precisa para estar en condiciones de avanzar en el camino de la aproximación económica real de los países de la Unión Europea.

Esa decisión, que consagra la vocación europea de España, reiterada en varias ocasiones por las autoridades españolas, tiene claras ventajas para un país de la dimensión y características económicas y sociales del nuestro. Pero también tiene claras exigencias que reclaman un debate público y, sobre todo, una tarea de investigación y análisis económicos sobre cada uno de los aspectos implicados, más allá de valoraciones globales y pronunciamientos políticos.

Es esa exigencia de información y de valoración constructiva la que da origen al propósito fundamental de este número 68 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que presenta con el número 69, que se edita conjuntamente, una unidad temática. Son dos volúmenes de PAPELES nacidos para explorar el variado campo problemático del sector público español con el detenimiento que el tema reclama y con la garantía de contar con la colaboración de los especialistas más cualificados en cada materia.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA adopta, en sus números 68 —que el lector tiene en sus manos— y 69, una función de plataforma —aunque activa en su tarea editorial— para difundir los resultados de los trabajos de investigación y las reflexiones de un núcleo de profesionales dedicados al estudio del comportamiento económico y financiero del sector público, y que, en su mayoría, se integran en la Asociación Española de Economía Pública (AEEP).

La AEEP, nacida en mayo de 1994 tras su Asamblea Constituyente, celebrada en Palma de Mallorca, está integrada por un colectivo de más de ochenta profesores e investigadores sobre economía pública, y se muestra receptiva y abierta a quienes estén dispuestos a seguir sus objetivos estatutarios. El artículo 4.º de los Estatutos de la Asociación expresa su misión fundamental, que consiste en propiciar el «avance de la investigación en economía pública, contribuyendo a la difusión de sus resultados».

La economía pública es, ciertamente, susceptible de muy diversas contemplaciones, todas ellas válidas. Sin embargo, la AEEP ha marcado, desde su nacimiento, una clara vinculación al terreno de la Economía y la Hacienda públicas *aplicadas*. Los miembros de la AEEP, sin desdeñar ningún enfoque o línea del trabajo que contemple al sector público y su interrelación con el sistema económico, asumen un compromiso con la realidad social española, que constituye el punto de encuentro de sus preocupaciones e interés científicos.

Los fundadores de la AEEP entendieron con toda claridad que, en la compleja y esperanzadora coyuntura que vive la sociedad española, con la vista puesta en su participación futura en la UEM, y con la clara conciencia de que el comportamiento económico público es un factor condicionante tanto de la posibilidad de formar parte de la UEM desde su inicio como de las bases sólidas de su continuidad futura, no podían ni debían escatimar sus cualificadas opiniones y evaluaciones para general conocimiento y orientación.

A ese objeto se consagró el conjunto de ponencias y comunicaciones presentadas en la I Asamblea Anual de la Asociación, celebrada en Madrid durante los días 8 y 9 de marzo de 1996.

Consciente del interés de este planteamiento, la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social ofreció a la Asociación Española de Economía Pública las páginas de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* como instrumento de difusión de sus valiosos trabajos y análisis. El resultado es el presente número 68 de *PAPELES*, que —junto con el número 69— recoge todas las ponencias de la citada Asamblea, algunas de las comunicaciones presentadas, y otros trabajos y análisis complementarios para dar la deseable coherencia a su contenido y alcanzar una revisión, lo más completa posible, de los principales temas económicos y financieros del sector público español.

Un proceso de edición de esta naturaleza consume tiempo y origina inevitables desajustes temporales en algunas colaboraciones —ante la viveza de los cambios que se producen en esta parcela de la realidad— que *PAPELES* ha intentado suplir con notas complementarias cuando ello se ha considerado importante para el adecuado tratamiento de los diferentes temas.

La variedad de las cuestiones abordadas y la extensión en el tratamiento de algunas de ellas son las que han aconsejado distribuir los artículos y colaboraciones en dos números separados para facilitar su utilización

y lectura. La división practicada es convencional, y responde únicamente a ese propósito. Sin embargo, cabe apreciar que el presente número 68 orienta su contenido hacia la *descripción* del sector público y hacia la visión global del déficit público, sus rasgos, raíces y soluciones, mientras que el número 69 se detiene en aspectos más concretos del gasto público, del sistema fiscal, de las haciendas territoriales y de la empresa pública.

La Fundación de las Cajas de Ahorros quiere expresar su gratitud a la Asociación Española de Economía Pública por su desinteresado esfuerzo, que aporta lúcidas reflexiones sobre el importante tema del comportamiento económico del sector público español, y se felicita de haber podido brindar las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA para la difusión de unas investigaciones necesarias que, con toda seguridad, resultarán del interés de los lectores.

El punto de partida de cualquier investigación sobre la realidad social es siempre el conocimiento y descripción precisos de los rasgos que la caracterizan. El reconocimiento de esa necesidad es el que anima los trabajos y colaboraciones que integran la primera parte de este número.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PÚBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

El Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, que dirige el estadístico y economista **Julio Alcaide**, ha procedido a elaborar un conjunto de tablas y cuadros que contiene los valores (en pesetas corrientes y constantes de 1986) y las *ratios* más significativos de los ingresos y gastos de las administraciones públicas españolas y de su conexión con los grandes agregados de la economía española. El trabajo ordena la información existente respecto a las administraciones públicas, en el período 1975-1985, contenida en la Contabilidad Nacional de España y en las Cuentas Financieras de la Economía Española que elabora y publica el Banco de España.

Pero no hay sólo en este conjunto de cuadros y datos, que se incluye como anexo al artículo del profesor **Victorio Valle**, una tarea de ordenación y recopilación. Existen, al menos, dos aspectos en los que hay una primicia estadística de gran interés: por una parte, el cálculo de los valores del déficit público entre 1993 y 1995 se ha revisado conforme a los criterios estrictos del protocolo de déficit público del Tratado de Maastricht, variando, en ese sentido, las cifras oficiales y, por otra parte, se contiene un nuevo ensayo de clasificación funcional de los gastos no financieros de las administraciones públicas españolas, cuyo conocimiento es fundamental para los estudiosos del sector público.

Ello permite enlazar con las series de datos contenidas en el número 37, de 1988, de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, dedicado monográficamente al estudio del gasto público de la democracia española, constituyendo así una base de datos no despreciable, actualizada y válida para la inves-

tigación de la actividad económica de las administraciones públicas españolas.

Sobre esa base y alguna otra información complementaria, el artículo de **Victorio Valle** traza un «mapa» de los principales rasgos que caracterizan a la Hacienda pública de la democracia española en torno a diez rasgos fundamentales:

- 1.º El intenso crecimiento experimentado por el gasto público no financiero entre 1976 y 1995.
- 2.º El gran protagonismo de los gastos sociales y de transferencias respecto a los gastos públicos reales.
- 3.º La preponderancia cuantitativa del consumo sobre la inversión pública, alimentado aquél por un volumen creciente de empleados públicos.
- 4.º El comportamiento errático de los gastos de capital público, cuya reducción es el camino tradicional de contención del gasto público cuando se intensifica la presión reductora del déficit público.
- 5.º La pérdida de importancia relativa de los gastos en servicios públicos tradicionales, que expresa el creciente deterioro de la calidad en la prestación de estos servicios fundamentales para la sociedad, que constituyen la justificación básica del papel económico del Estado.
- 6.º La creciente intervención pública en la vida económica (aumentan los intereses de la deuda pública, las subvenciones a empresas y el conjunto de personas con *dependencia* respecto a los ingresos del sector público de forma muy intensa).
- 7.º Aumento de la presión fiscal, especialmente sobre las familias —con elevado nivel de fraude y efectos distributivos muy limitados en el reparto de la carga fiscal—, aunque con menor intensidad que los gastos no financieros en relación al PIB.
- 8.º Intensidad y persistencia de los desequilibrios presupuestarios, tanto el déficit público como la tendencia decreciente —que se troca en negativa a partir de 1993— de la tasa de ahorro de las administraciones públicas.
- 9.º El mal funcionamiento de la Administración pública se encuentra en la raíz del déficit público. En concreto, la inadecuada gestión del proceso presupuestario es la causa de sus profundas divergencias entre previsiones y realizaciones del gasto público.

En los últimos años, se han puesto de manifiesto algunas limitaciones en los actuales sistemas de gestión del gasto público. Uno de los aspectos más relevantes de estas insuficiencias es el relativo al control de ejecución. En el artículo de los profesores **Aurelia Valiño**, **Laura de Pablos** y **Valentín Edo**, se analizan, mediante la selección de las variables más relevantes y la adecuada ordenación de éstas, las desviaciones producidas en la ejecución del gasto público en un período de tiempo de veinte años. En particular, se estima el volumen de las modificaciones presu-

puestarias que han alterado las previsiones iniciales de gasto; se identifican los instrumentos legales que han facilitado dichas modificaciones, y se señalan los tipos de gastos que se han visto más intensamente afectados por ellas. El análisis realizado muestra que las previsiones presupuestarias sufren a lo largo del período importantes modificaciones que incrementan, en términos generales, los créditos de gasto inicialmente previstos entre un 20 y un 30 por 100, y que aquéllas se producen principalmente en los créditos ampliables. Todo ello revela la ausencia de mecanismos de control eficaces en el sistema presupuestario actual.

10.⁹ Una tasa de endeudamiento —en relación con el PIB— permanentemente en crecimiento, y en una senda «explosiva» que la aleja del cumplimiento del requisito de convergencia nominal establecido en Maastricht.

Otros tres trabajos contenidos en este número 68 de PAPELES ofrecen aportaciones importantes para disponer de una descripción completa de los perfiles más significativos del sector público en España.

- A partir de la nueva versión del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales aprobado en el año 1995, y enlazando con las cuentas financieras de la economía española que anualmente elabora el Banco de España, **Rafael Álvarez Blanco** ofrece, en una breve pero sustanciosa nota, una versión integrada de los balances financieros y no financieros, las cuentas financieras y las restantes de acumulación, referidos a las administraciones públicas. La ventaja que aportan es que facilitan una determinación adecuada de su déficit y del volumen de su deuda, y permiten el cálculo del patrimonio neto —la riqueza neta del sector— y de sus variaciones.
- No podría faltar, en este repaso descriptivo de las administraciones públicas españolas, la dimensión comparativa internacional.

El trabajo de los profesores **Teresa López** y **Alfonso Utrilla** describe la evolución del gasto público en los últimos veinte años en los países de la Unión Europea a través de diez variables, que representan los rasgos básicos del sector público de estos países. En particular, los autores destacan: *a)* el incremento moderado de los gastos, aunque en la última década se ha producido un estancamiento y un casi inapreciable retroceso en los últimos años; *b)* el incremento moderado tanto de los ingresos corrientes como de los ingresos fiscales, con cierto ligero retroceso en algún año intermedio; *c)* la elevada importancia cuantitativa de las cotizaciones sociales, con importantes diferencias entre países; *d)* el menor crecimiento relativo del consumo público respecto al gasto público; *e)* el estancamiento de la inversión pública; *f)* el notable incremento de las transferencias públicas, especialmente a familias; *g)* el importante crecimiento de los pagos por intereses; *h)* los valores negativos del ahorro público; *i)* la presencia generalizada de los déficit públicos en todos los países, aunque con una ligera tendencia a la reducción, y *j)* el crecimiento constante de la deuda pública, especialmente en los últimos años, aunque hay grandes diferencias por países. En conjunto, a

través de estas variables se pueden no sólo comparar las diferencias entre países para cada una de las variables, sino observar el perfil de cada uno de ellos y enmarcar en ese contexto la situación española.

- Finalmente, la descripción del sector público español reclamaba una referencia a las haciendas territoriales. En el artículo de los profesores **A. Utrilla, M. Sastre y R. Urbanos** se realiza una estimación por comunidades autónomas de los ingresos y gastos liquidados por el conjunto de las administraciones públicas españolas (administraciones central, autonómica y local), donde se incluyen también los flujos con la Unión Europea. En un tema tan complejo como el de identificar el origen de cada ingreso y gasto público desde la perspectiva geográfica, es preciso establecer algunas hipótesis que faciliten el cálculo y la interpretación de los resultados. Por ello, tras la presentación del contenido del trabajo, se dedica el segundo epígrafe a describir la metodología empleada. En concreto, se describen los dos enfoques metodológicos utilizados: el de incidencia de impacto o de flujos monetarios y el de incidencia normativa, que pretende ir un poco más allá de la simple localización territorial del ingreso o gasto realizado, y en el que se identifica el colectivo de agentes económicos que soportan las cargas tributarias y los beneficiarios de los gastos. Además, tanto en un caso como en otro, se hacen hipótesis de trabajo y divisiones de los ingresos y gastos con el fin de poder determinar los *balances fiscales* de las comunidades autónomas.

EL DÉFICIT PÚBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Una vez asentados los principales rasgos que caracterizan al sector público español, la segunda parte de este número —la más extensa y con mayor dimensión académica— se destina al análisis detenido del *déficit público* de la Hacienda española en la democracia, como magnitud financiera que resume y compendia, cuando de él se extraen las enseñanzas adecuadas, las claves del comportamiento económico público, sus determinantes y consecuencias.

El déficit público, y el consiguiente crecimiento del endeudamiento, constituyen en la actualidad el principal problema del sector público en nuestro país, afirmación que, tras ser reiterada constantemente en numerosos informes elaborados dentro y fuera de España, ha comenzado a calar con intensidad en la opinión pública y entre los responsables políticos españoles.

El extenso y valioso trabajo de los profesores **Enrique Fuentes Quintana** y **José Barea Tejeiro** supone una importante aportación al análisis de este tema. Dividido en seis partes, la primera se dedica a precisar los conceptos de déficit y deuda públicos, a la luz de la normativa de la Unión Europea, y a verificar su incorrecta aplicación a nuestro país, lo que da lugar a discrepancias entre el déficit oficial y el real. Aun con estas reservas, los autores, partiendo de las cifras oficiales, identifican las características básicas que han dominado el déficit público de la democracia española: omnipresencia en el tiempo, carácter predominantemente

estructural, generalización a todas las unidades del sector público y pérdida de credibilidad social de las cifras oficiales.

Al examen de los efectos negativos del déficit público se dedica la segunda parte del trabajo, considerando inicialmente dos períodos, el anterior al ingreso en la Comunidad Europea y el posterior, hasta nuestros días, y sus consecuencias futuras, derivadas básicamente del envejecimiento de la población, o «deuda pública invisible», tal como la califica el Fondo Monetario Internacional.

La lucha contra la política presupuestaria anclada permanentemente en el déficit, a la que se dirige la tercera parte del trabajo, recoge dos intentos relevantes, ambos relacionados con compromisos internacionales. El primero, en 1989, con el ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo, y la consecuente necesidad de poner en marcha reformas estructurales que posibilitaran la convergencia de la economía española con los países de la Unión Europea, fue seriamente cuestionado por los mercados financieros con una cadena de devaluaciones en los años 1992 y 1993. El segundo, con el fin de participar en la tercera fase de la UEM, que, a diferencia del anterior, marca con precisión unos criterios cuantitativos, no ha tenido aún efectos explícitos en su aplicación por las autoridades responsables.

La búsqueda de una nueva política presupuestaria de estabilidad constituye el objeto de las dos partes siguientes. La cuarta explicita las premisas básicas de las que toda reforma debe partir, y que, muy sintéticamente, se basan en un profundo conocimiento de la Hacienda pública del país y de su comportamiento, de la teoría presupuestaria y de la experiencia internacional. La quinta establece los criterios fundamentales para definir una política de estabilidad en España, que, en esencia, descansan en la continuidad de la política monetaria autónoma del Banco de España, en la experiencia disponible del modelo presupuestario español y en las lecciones de la experiencia ajena, que ha seguido cuatro direcciones: adopción de reglas numéricas que aseguren la responsabilidad fiscal; una presupuestación más estricta; mejoras en la gestión, y reformas estructurales.

Finalmente, el trabajo examina el camino hacia la convergencia del Presupuesto de 1997, contemplando los esfuerzos que deberán realizarse, las reformas estructurales para la estabilidad y la estrategia presupuestaria seguida.

Un análisis tan detenido, profundo y riguroso del déficit público de la democracia española permite a los profesores **Fuentes Quintana** y **Barea Tejeiro** destacar dos relevantes conclusiones: la primera es que el peso del sector público tiene en la actualidad tal magnitud que los efectos económicos de su actividad y, en consecuencia, sus déficit, han adquirido una importancia indiscutible; la segunda es que la constante presencia del déficit público y su intensificación en los últimos lustros son consecuencia directa de la cultura nacional, anclada en una posición favorable al aumento del gasto público que es preciso cambiar.

El espléndido y completo trabajo de los profesores **Fuentes Quintana** y **Barea Tejeiro** da pie, desde una perspectiva conceptual, a otros trabajos, notas y documentos que se contienen en este número de PAPELES, al menos en una triple dirección:

- a) La caracterización y raíces del déficit público español.
- b) Sus consecuencias sobre el nivel de endeudamiento.
- c) La base doctrinal y académica en el análisis de las causas del déficit y del camino para su tratamiento y reducción.

**ALGUNAS
PRECISIONES SOBRE
EL DÉFICIT Y EL
ENDEUDAMIENTO
PÚBLICOS**

Se ha afirmado reiteradamente que el déficit público en España, y en otros muchos países, tiene un elevado contenido *estructural*. Esto es, incluso en una situación, desgraciadamente más hipotética que real, en que la economía estuviera en un nivel próximo de plena ocupación de los recursos, la mayor parte del déficit permanecería, porque sólo una proporción reducida de éste ha estado tradicionalmente vinculada a la debilidad de la coyuntura económica y a la consiguiente necesidad de una acción compensadora de la política presupuestaria.

En la primera de sus notas, el profesor **José Luis Raymond** explica el carácter estructural del déficit público español según diferentes criterios alternativos de medición —medidas propuestas del déficit cíclicamente ajustado o los datos de déficit estructural de la OCDE— y muestra que en el período 1987-91 la falta de disciplina fiscal condujo a déficits públicos efectivos que superaron en más del 40 por 100 al saldo cíclicamente ajustado, y en el 26 por 100 al déficit estructural de la OCDE. Ello ha generado un aumento de la tasa de endeudamiento, que se sitúa en una perturbadora senda explosiva.

Un factor que ha prestado una clara colaboración a la falta de contención del gasto público y, por tanto, al aumento del déficit, ha sido el crecimiento importante del personal al servicio de las administraciones públicas.

La nota de **Francisco Alvira** y **José García López** examina el proceso de burocratización en nuestro país desde la instauración de la democracia. Partiendo de la variación general de la ocupación en el período 1977-1995, se observa una caída del empleo total del sector privado del 0,8 por 100, frente a un aumento en el público del 50 por 100, aunque ambas variaciones no han seguido un comportamiento continuo, sino irregular a lo largo del período.

Por comunidades autónomas, y salvo casos muy concretos, se observan mayores índices de burocratización en aquellas áreas con menores niveles de PIB por habitante. Asimismo, en los últimos cinco años, el aumento más relevante de personal se ha producido en la Administración local, seguido por el de las comunidades autónomas, sin que el trasvase de competencias, y la consecuente reducción de funciones, haya venido acompañado de una disminución en los efectivos de la Administración

pública central, debido al crecimiento del personal de las fuerzas de seguridad del Estado, fuerzas armadas, Administración de justicia y universidades.

Enlazando, de nuevo, con los problemas de la tasa de endeudamiento, y las dificultades de lograr las condiciones del Tratado de Maastricht, una segunda nota del profesor **José Luis Raymond** presenta un sencillo ejercicio de simulación para mostrar las condiciones de reducción de la deuda pública española al 60 por 100 del PIB en 1999, ante la imposibilidad de alcanzar este porcentaje en 1997. Ello no implica, necesariamente, que España no pueda acceder, desde el primer momento, a la UEM, dada la presumible exigencia de este requisito de endeudamiento en términos de tendencia o acercamiento al objetivo, frente a un estricto cumplimiento numérico.

El profesor **Raymond** muestra que, en relación con otros países como Alemania, Francia y el Reino Unido, España tendrá dificultades para alcanzar, incluso en 1999, el nivel del 60 por 100 en la *ratio* deuda pública/PIB, aunque menores que las de Italia. Adicionalmente, el trabajo puntualiza que el necesario esfuerzo para lograr la reducción del déficit, tal como muestran algunos estudios internacionales y la propia experiencia española, se revela más efectivo cuando se realiza por la vía de la contención del gasto público que cuando se hace por la del incremento de los impuestos.

El fracaso de las políticas keynesianas de demanda y los problemas derivados de la acumulación de deuda pública, que han propiciado la vuelta a una visión clásica de eliminación de los déficit públicos, no implica, sin embargo, negar radicalmente la posibilidad de utilizar controladamente el déficit y el endeudamiento bajo ciertos supuestos.

La tercera y última nota del profesor **Raymond** analiza esta posibilidad, conocida como principio de *suavización* fiscal, que implica, como casos especiales, los conceptos de déficit cíclico y de déficit motivado por la realización de gastos extraordinarios. Este principio supone utilizar los déficit o los superávit de forma óptima para minimizar los efectos distorsionadores derivados de las modificaciones en los tipos impositivos. No se trata de que el déficit o el superávit presupuestarios contribuyan a compensar la evolución coyuntural de la economía, sino que el objetivo es eliminar las modificaciones frecuentes en tipos impositivos para evitar distorsiones fiscales.

Este supuesto, sin embargo, presenta el inconveniente de que conduce a una paradoja: la que en ocasiones puede darse entre los deseos de suavización fiscal y el resultado *ex post* de salto impositivo. Así, una política que pretenda reducir paulatinamente la financiación de gastos públicos extraordinarios y permitir la estabilidad de tipos de gravamen en los impuestos, con el paso del tiempo y la acumulación de la deuda, puede obligar a ajustar bruscamente los tipos para que la política fiscal sea sostenible.

Finalmente, al detallado estudio del endeudamiento público español en la democracia y los principales rasgos de su evolución se dedica el trabajo de **Gloria Hernández**, Subdirectora General de Deuda Pública.

Las distintas etapas en la historia reciente de la deuda pública son el resultado de la evolución de la política de financiación del Estado, la cual ha pasado de basarse en la utilización masiva del recurso al crédito del Banco de España a emplear mecanismos de mercado. En la etapa 1983-1990, se sientan las bases de la moderna política de deuda pública; es decir, el camino de una financiación ortodoxa del déficit público. Posteriormente, entre 1990 y 1994, el mercado español de deuda pública experimenta un importante cambio estructural a consecuencia del auge de la demanda institucional tanto nacional como extranjera. Un nuevo hito temporal en esta trayectoria se produce precisamente en junio de 1994, con la aprobación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, en la que se prohíbe la financiación privilegiada del Estado por parte del banco emisor.

Con este elemento de autodisciplina financiera, y otros que han ido tomando cuerpo, se mejorará la competitividad de nuestro mercado de deuda a partir de la introducción del euro, para lo cual será imprescindible conseguir un mercado primario estable y predecible, y un funcionamiento ágil y eficaz del mercado secundario.

**CINCO DOCUMENTOS
CLAVE SOBRE EL
DÉFICIT PÚBLICO
Y SUS VÍAS DE
CORRECCIÓN**

El avance experimentado por los desequilibrios de las cuentas públicas desde 1975 hasta la actualidad, no sólo en España sino en otros muchos países, ha generado, como no podía ser menos, una amplia literatura científica que indaga sobre las causas del déficit y su permanencia, y debate las diferentes vías de solución que se han sugerido.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha seleccionado una serie de documentos fundamentales, en los que el lector encontrará reflexiones de gran interés sobre este tema:

- La permanencia del déficit público en Estados Unidos, y la urgente necesidad de su corrección, es la preocupación que da origen al primero de los trabajos seleccionados. En él, el Premio Nobel de Economía **James Buchanan** expone los argumentos que explican el arraigo del déficit en las sociedades democráticas, ante la ausencia de normas que disciplinen las elecciones presupuestarias. Una línea que conduce a la defensa de la constitucionalización del equilibrio presupuestario como norma básica. Algo que ya se intentó sin éxito en 1981 y 1985 en Estados Unidos, y que continúa siendo un camino posible, con ventajas e inconvenientes, que conviene conocer.
- Los autores de los dos siguientes documentos son **Alberto Alesina** y **Roberto Perotti**. En el primero de estos trabajos, que ha venido a convertirse en un clásico de la economía política del déficit público, los autores buscan una respuesta al fenómeno de la acumulación de deuda

pública en los últimos veinte años y de las diferencias entre países referidas a los niveles alcanzados por aquélla. Tras desechar el modelo de «suavización fiscal» por poco explicativo, hacen un repaso de otras teorías explicativas, concluyendo que será preciso establecer controles sobre las instituciones políticas o proceder a su reforma. En este sentido, destacan la necesidad de cambios en la normativa reguladora de la elaboración del Presupuesto y de otros más generales dirigidos a introducir modificaciones en las leyes electorales.

Son esas vías de corrección del déficit público las que los autores se proponen analizar en el segundo de sus trabajos seleccionados.

En esa búsqueda de respuestas a las cuestiones planteadas en el artículo anterior, los autores, tras dejar constancia de los cambios en la estructura del gasto público —desde el predominio de la compra de bienes y servicios, hace veinte años, hasta el mucho más rápido crecimiento de los pagos por transferencias— y la mayor dificultad actual de lograr recortes, debido precisamente al compromiso político que las transferencias implican, ponen ahora su atención en los *procedimientos presupuestarios* y sus efectos macroeconómicos sobre el tamaño, la composición y el equilibrio presupuestario, con el objeto de determinar aquéllos que permitan garantizar más eficazmente la responsabilidad fiscal.

- El cuarto documento que se ofrece es debido a los profesores **J. Von Hagen** y **J. Harden**. La nota «Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal» es la síntesis de un informe más amplio publicado en 1994 por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, y analiza los efectos de los procedimientos presupuestarios y sus resultados, con el fin de evitar unos déficit excesivos.

Un adecuado proceso presupuestario debe posibilitar la resolución de los conflictos, mediante un procedimiento que facilite acuerdos estables entre los participantes, y una correcta rendición de cuentas.

Para **Von Hagen** y **Harden**, la ineficiencia de las decisiones presupuestarias se produce por la inexistencia de mecanismos para la resolución de estos conflictos, y tiene como causas básicas la ilusión fiscal y el sesgo hacia el déficit. Para evitarlas, se siguen dos vías diferentes: 1) comprometerse con el logro de un objetivo de carácter numérico, alternativa seguida por aquellas economías pequeñas de la UE que lograron éxitos relevantes en la política presupuestaria, y 2) implantar un procedimiento presupuestario adecuado, que es el camino por el cual los gobiernos de los países más grandes han conseguido mantener la disciplina fiscal.

Como ambas vías no menoscaban el logro de otros objetivos ni reducen el margen de la política de estabilización, los autores elaboran una lista de cinco recomendaciones que ayudarán al logro de la disciplina fiscal y, consecuentemente, al cumplimiento del objetivo de déficit establecido en el Tratado de Maastricht.

- Finalmente, se incluye un excelente trabajo de la OCDE, que constituye un valioso inventario de las medidas utilizadas por los países miembros para reducir el componente estructural del déficit público.

El mensaje de la OCDE para todos los países miembros en relación a la gestión de su déficit público es claro y conciso: *Es fundamental que los países en cuestión inicien inmediatamente una reducción de los componentes estructurales del déficit presupuestario para que, a medio plazo, puedan restaurar el equilibrio de su situación presupuestaria.* Por tanto, hay que tener bien asimilado que el efecto coyuntural de la recuperación no será capaz de corregir los actuales desequilibrios presupuestarios, y además no permitirá disponer de un margen de maniobra adecuado para hacer frente, a largo plazo, a los compromisos de gastos obligatorios.

A pesar del deterioro de esta magnitud en los últimos años, y los correspondientes efectos negativos sobre el ahorro, son pocos los países que han establecido objetivos globales relativos al factor estructural del déficit, debido probablemente a las dificultades técnicas que supone su estimación. Las experiencias de estos escasos países demuestran que la aplicación de determinadas medidas discrecionales permite sanear las finanzas públicas. En este sentido, la utilización de objetivos globales se presenta como un buen instrumento para restaurar el equilibrio presupuestario, y la programación plurianual puede resultar muy eficaz para establecer y reforzar la credibilidad de las políticas correspondientes.

De todas las estrategias puestas en práctica, las reducciones específicas de los gastos, basadas en la evaluación de los resultados de los programas —en términos de eficacia y de eficiencia— permiten generalmente obtener mejores resultados, sobre todo en los programas de transferencias.

Por último, es necesario potenciar aún más la transparencia del Presupuesto y de los procedimientos presupuestarios, ya que refuerzan la credibilidad de las políticas presupuestarias ante los mercados financieros y el conjunto de la opinión pública.

Las exigencias de la corrección de los desequilibrios financieros del sector público, y de la mejor ordenación de su gestión y organización, hunden sus raíces, más allá de su dimensión global, en aspectos muy diversos y concretos del gasto público y de los ingresos públicos que obligan a una consideración pormenorizada de ellos.

Tal es la orientación que da continuidad a los trabajos y análisis recogidos en el número 69 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA respecto al presente, y que avalan la invitación de la Fundación de las Cajas de Ahorros a quienes se interesan por los temas actuales de la economía española a su pausada lectura, con el afán de obtener una visión completa de los problemas que aquejan al sector público español, que es el que ha animado tanto a la Asociación Española de Economía Pública como a la propia Fundación de las Cajas de Ahorros en esta empresa editorial que hoy ofrecen a los lectores.