

# EL GASTO PÚBLICO: PROBLEMAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS (\*)

José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO  
Guillem LÓPEZ CASASNOVAS

## INTRODUCCIÓN

**L**A aparición de situaciones de insostenibilidad del endeudamiento público, y la preocupación por la rigidez del déficit desde principios de la presente década, han precipitado un cierto consenso en Europa en torno a la necesidad de reducir significativamente los desequilibrios presupuestarios. Este consenso se cimenta en cuatro principios generales. *Primero*, la inestabilidad nominal erosiona las posibilidades de convergencia real a través del crecimiento económico sostenido. La mezcla de políticas fiscal y monetaria debe ser, en consecuencia, equilibrada, sostenible y disciplinada. Sólo así es posible ofrecer a los agentes económicos un marco macroeconómico de estabilidad nominal e inflación reducida. *Segundo*, el éxito en materia de disciplina depende tanto de la voluntad política de las autoridades como de la existencia de diseños institucionales apropiados. La consecución de buenos resultados macroeconómicos es difícil cuando las instituciones monetarias y fiscales configuran incentivos y técnicas de resolución de conflictos que resultan inconsistentes con la disciplina. *Tercero*, el gasto público es la variable llamada a protagonizar los procesos de consolidación presupuestaria, debido tanto a los efectos negativos derivados del aumento de la presión fiscal como al hecho de que es el gasto la variable que explica la rigidez a la baja de los déficit (1). Y *cuarto*, la reducción del gasto

público no implica necesariamente un desmantelamiento del estado del bienestar y una disminución de servicios públicos, siempre que se introduzcan mejoras en los mecanismos de gestión pública.

Pese a la coincidencia en las grandes líneas de esta filosofía, los resultados de las políticas de consolidación presupuestaria han sido muy desiguales. No es tarea fácil identificar las causas, aunque este conocimiento sea esencial para el diseño de estrategias conducentes a la disciplina fiscal en casos concretos, como sería el de España. Los estudios más solventes (2) sobre el comportamiento de las finanzas públicas en los países industrializados permiten explicar la heterogénea evolución de los déficit públicos en términos de dos clases de factores: económicos y político-institucionales. Diferencias en el grado de desarrollo, la tasa de paro, el crecimiento económico, la evolución de los tipos de interés o la inflación determinan los cambios observados en la posición financiera de los gobiernos, a través de los efectos de estas variables económicas sobre distintas partidas de gastos e ingresos públicos.

Pero tanto o más importante que este conjunto de factores es el papel que juegan los diseños institucionales y los rasgos del sistema político en cuyo seno se desarrollan los procesos de formación de la política presupuestaria. Entre estos rasgos, se cuentan: 1) la legislación electoral, que

determina tanto la frecuencia de los cambios de gobierno como la posibilidad de formar gobiernos mayoritarios, de minoría o de coalición. Las legislaturas breves y los gobiernos de coalición suelen acompañarse de una mayor laxitud presupuestaria; 2) el grado de polarización ideológica, asociado o no a la desigualdad redistributiva. La polarización de las preferencias políticas puede retrasar los procesos de saneamiento, así como estimular la utilización de la deuda como variable estratégica; 3) la legislación constitucional en materia presupuestaria, en la medida en que constriñe la actuación de los gobiernos durante cada legislatura. El papel de esta legislación puede ser tanto más relevante cuanto más acentuado sea el comportamiento oportunista de los gobernantes en un mercado político dominado por la ilusión fiscal; 4) el grado de independencia del banco emisor, determinante de las posibilidades de acceso del gobierno a la monetización de la deuda; 5) los procedimientos presupuestarios que rigen el diseño, el debate, la aprobación, la ejecución y el control del Presupuesto, y 6) el diseño organizativo e institucional en el que se desenvuelve la gestión pública.

En este trabajo, realizamos un amplio repaso de este conjunto de cuestiones, con la vista puesta en la evolución, la estructura y la gestión del gasto público en España. El primer apartado se ocupa de los aspectos macroeconómicos del gasto, concentrándose el segundo en consideraciones acerca de la gestión, con especial referencia a los servicios sociales y la sanidad.

## I. ASPECTOS MACROECONÓMICOS: ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO A MEDIO PLAZO

### 1. Sector público, competitividad y crecimiento

Hasta mediados de los setenta, el marco de actuación de los sectores públicos era relativamente cómodo y estable para sus gestores, escasamente presionados por imperativos de competitividad. Hoy ya nada es igual. Desde principios de los años ochenta, los patrones de ventaja comparativa mundial se han visto sacudidos por una acumulación sucesiva de «choques». La aceleración en el cambio tecnológico y en su difusión, la globalización de las relaciones económicas internacionales, la desaparición de los bloques y el nuevo impulso de los movimientos de integración han abierto grandes oportunidades de alteración del statu quo de los países. Unas oportunidades de mejora de la productividad —determinante fundamental del nivel de renta y de bienestar de un país— que no pueden ser plenamente explotadas sin unos niveles mínimos de competitividad, motivo por el que los determinantes de la competitividad y las estrategias para su mejora están hoy en el centro de la discusión política y económica (3).

De acuerdo con la definición sintética de World Economic Forum-International Institute of Management Development (1993), un país es competitivo si sus unidades productivas son capaces de mantener o aumentar sus cuotas de mercado nacionales e internacionales, al tiempo que alcanzan sendas de crecimiento y rentabilidad sostenidas. Los determinantes de la competitividad,

aunque numerosos y complejos, pueden agruparse en cuatro grandes bloques: 1) dotación de recursos; 2) capacidad gerencial; 3) política pública, y 4) apertura al exterior. En conjunto, estos factores determinan la capacidad de adaptación eficiente de la economía, ante cambios en la tecnología, en los mercados y en las instituciones.

La mejora de la competitividad es, pues, un objetivo intermedio al servicio del crecimiento sostenido de la productividad y el nivel de vida, así como la política pública, con ser un factor importante de competitividad, ni es el único ni, probablemente, el más importante. La posición competitiva se ve influida por factores como la política industrial, la política cambiaria, el sistema fiscal, la política presupuestaria, la red de infraestructuras, la legislación laboral, la política educativa, la protección social, la política regional, las regulaciones legales de todo tipo y los procedimientos administrativos. Pero esta lista sería incompleta si no incorporase otros determinantes cuya relación con la política pública es más tenue e indirecta: crecimiento económico general, capacidad de innovación tecnológica, costes laborales directos e indirectos, coste de la vivienda, acceso al crédito, explotación de las economías de escala, localización industrial y cultura empresarial, entre otros.

La preocupación por las tendencias a largo plazo de la productividad, hoy generalmente compartida en los países avanzados, tiene su origen más directo en la tendencia descendente que se observa en esta variable desde los años setenta, patrón de comportamiento común al conjunto de países pertenecientes a la OCDE y a la CE. La caída de la productividad se ha reflejado en España con una es-

pecial intensidad: partiendo de tasas que llegaron a superar el 8 por 100 a fines de los sesenta, el crecimiento de la productividad se ha reducido hasta estabilizarse a mediados de los noventa en torno al 2 por 100 anual, ritmo muy similar al promedio de los países de la UE. En otras palabras, el proceso de *convergencia real* de España con la Europa comunitaria parece haberse detenido a fines de los ochenta, precisamente cuando nuestro país hacía realidad su aspiración de convertirse en miembro de la Europa comunitaria.

Así, no puede sorprender la importancia que en España se atribuye desde mediados de los ochenta al descenso de los ritmos de avance de la productividad y su posible relación con la competitividad. En lo que ha sido la decisión económica de más largo alcance desde el Plan de Estabilización de 1959, con la firma del Tratado de Adhesión a la CE, la posterior ratificación del Acta Única Europea y el apoyo al Tratado de Maastricht, España apostaba por la apertura al exterior y la competitividad como único camino para alcanzar de forma duradera el máximo grado posible de convergencia real en renta per cápita y en bienestar con los países más adelantados de la CE. Pero esta opción no podía ser gratuita para un país tradicionalmente poco integrado en las corrientes internacionales de la producción y el comercio, cuyas autoridades han dispuesto de un amplio margen para ajustar sus instrumentos de política económica a las necesidades derivadas de los objetivos internos. La apertura progresiva de las fronteras a los movimientos de bienes y factores de producción obliga a redefinir los comportamientos de los agentes económicos y el papel de la política pública de acuerdo con las nuevas

restricciones en las que se enmarca la competitividad exterior. La profundidad de la crisis de los noventa puede estar revelando una falta de adaptación de la economía española a las exigencias del reto europeo. En una economía abierta, no es posible disfrutar de niveles crecientes de producción, renta y bienestar sin introducir cambios profundos de corte estructural, así como un grado de estabilidad macroeconómica suficiente para mantener los compromisos de convergencia en un contexto nuevo, caracterizado por la pérdida de control sobre la cantidad de dinero y la protección comercial.

España no puede aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la unión económica y monetaria (UEM) para reanudar y acelerar el proceso de convergencia real con el promedio europeo si pierde la oportunidad de poner la política presupuestaria y de gasto al servicio de la competitividad. Para un sector público acostumbrado a desarrollar su intervención en la economía con gran discrecionalidad, escasamente sometida a restricciones presupuestarias «duras» (4), las tareas pendientes siguen siendo numerosas y cada vez más apremiantes.

## 2. Gasto público, déficit y políticas macroeconómicas

El proceso de crecimiento de la producción de una economía tiene unos fundamentos básicamente reales y microeconómicos. Pero, no es posible ignorar el papel de las políticas macroeconómicas como condicionantes de la continuidad y de la propia posibilidad de los procesos de crecimiento y convergencia económica real. Sin estabilidad de las variables macroeconómicas no-

minales, los agentes económicos tienen que soportar una mayor incertidumbre, los precios relativos dejan de transmitir información correcta y los ajustes reales que la competitividad demanda se realizan con dificultad. La inestabilidad nominal tiende a elevar los tipos de interés nominales y reales, incentiva la realización de actividades directamente improductivas que persiguen la protección frente a la inflación (por ejemplo, la indiciación de los salarios y otras rentas), erosiona la rentabilidad de la inversión en los sectores de bienes comercializables y potencia los efectos distorsionantes del sistema fiscal. Una inflación relativamente alta, variable y poco predecible afecta negativamente al funcionamiento de los mercados y, por tanto, al potencial de crecimiento de la economía.

La evidencia empírica disponible sobre la conexión entre la evolución de la productividad y el nivel o la aceleración de indicadores de estabilidad nominal es coincidente en sus grandes líneas: la inflación reduce el crecimiento a largo plazo de la productividad del trabajo. Así, Kormendi y Meguire (1985) identifican una relación negativa y significativa entre la aceleración de la inflación y el crecimiento a largo plazo, resultado que reproducen Andrés y otros (1995), para las economías de la OCDE, con la tasa de inflación y la variabilidad de las tasas de crecimiento monetario. Más recientemente, Andrés y Hernando (1995) han obtenido más evidencia sobre la influencia negativa de la inflación sobre la renta per cápita a largo plazo y el crecimiento real: dos puntos adicionales de inflación al año tienden a reducir la tasa de crecimiento real del PIB entre 1 y 2 décimas por año, efecto que se canaliza esencialmente a través de la eficiencia de la produc-

ción y, en menor medida, reduciendo la inversión. Por su parte, tanto Fischer (1991) como Grimes (1991) encuentran una asociación negativa fuerte entre inflación y crecimiento con modelos de corte transversal y de panel. Esta última técnica ha sido la empleada por Raymond (1993), cuya especificación empírica postula que la inflación afecta a la eficiencia en la producción, dada una utilización de *inputs*. La estimación para los países de la CE en el período 1961-1991 produjo un efecto negativo, significativo y muy robusto de la inflación sobre la tasa de crecimiento de la producción.

Esta asociación negativa entre crecimiento económico real e inflación tiene implicaciones normativas directas para las políticas monetaria y presupuestaria. Si la inestabilidad nominal perjudica a la competitividad y, por tanto, a las posibilidades de convergencia y crecimiento sostenido, el diseño de la mezcla de políticas macroeconómicas debería orientarse a conseguir estabilidad y baja inflación. Pero hacer factible esta meta depende tanto de la voluntad de las autoridades y de factores estructurales (por ejemplo, peso relativo del sector productor de bienes protegidos de la competencia) como del soporte institucional (reglas, cultura organizativa y mecanismos de decisión y supervisión) de la política macroeconómica. Sin instituciones adecuadas de política económica, las autoridades tropiezan con dificultades para promover estabilidad y para «anclar» la credibilidad de sus compromisos, en perjuicio de su potencial de crecimiento económico (Williamson, 1993).

El proceso de reformas en que se está concretando la construcción de la UEM ofrece la mejor ilustración de la importancia creciente que, en el debate sobre

política económica, se asigna al diseño institucional. Así, en el ámbito de la política monetaria, el grado de independencia de los bancos centrales para desarrollar sus funciones estabilizadoras —control sobre los agregados monetarios, los tipos de interés o los tipos de cambio— a salvo de las presiones del oportunismo político de corto plazo (ciclo económico electoral) se juzga por muchos esencial para la credibilidad y la efectividad de la lucha contra la inflación. Alesina (1988), Grilli y otros (1991), De Long y Summers (1992) y Cukierman (1992) han documentado una asociación estadística negativa muy significativa entre inflación y diversos índices de independencia del banco central (5). De Long y Summers, que estudian el período 1955-1990, asimismo obtienen un resultado empírico consistente con los comentados más arriba: un país que decide aumentar la independencia de su banco central tiende a registrar una aceleración en la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo. Aunque esta conexión entre independencia y crecimiento es más débil, no existe evidencia de costes en *output* asociados a una mayor independencia (Pollard, 1993). Ello viene a subrayar los efectos positivos asociados a una creación institucional: salvo que la independencia exacerbase el conflicto entre las políticas monetaria y fiscal, la credibilidad de los objetivos de estabilidad de la política macroeconómica saldría beneficiada.

A estas exigencias no puede sustraerse la política presupuestaria. La teoría y los estudios disponibles ponen de manifiesto que tan importante es para la credibilidad de la política antiinflacionista la independencia del banco central como la consistencia de la política presupuestaria con los objetivos de estabilidad nominal.

No en vano dentro del índice de Grilli y otros (1991) juega un papel esencial la capacidad de los gobiernos para forzar al banco central a financiar los déficit públicos. Por otra parte, la indisciplina presupuestaria —entendiendo por tal la tendencia a acumular déficit insostenibles, en términos de la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno— resta credibilidad a los objetivos de estabilidad, dado que la falta sistemática de ajuste presupuestario sólo puede conducir a la monetización o al repudio de la deuda.

No puede sorprender, por tanto, el énfasis que pone en la disciplina presupuestaria el Tratado de Maastricht, cuyas prohibiciones (referidas a la monetización del déficit, a la financiación privilegiada del gobierno y a la asunción de deuda entre países) y criterios de déficit y deuda pública —cuya justificación y efectividad ha dado lugar a fundadas críticas (por ejemplo, Buiter, 1992; Buiter y otros, 1992; Bean, 1992; Gros, 1991)— reflejan una doble desconfianza, puesta de manifiesto explícitamente en el Informe Delors (Comité Delors, 1989, y Comisión CE, 1991). Por una parte, se teme que la UEM elimine incentivos a la disciplina, al facilitar la financiación de los déficit en unos mercados de capitales más amplios. Pero quizás el motivo dominante de preocupación, respaldado por la ya referida literatura empírica sobre la economía política de los déficit públicos, es la influencia de los *factores políticos e institucionales* en la determinación de la *política presupuestaria*. Si la estabilidad precaria de los gobiernos, la polarización ideológica, el signo político de los gobiernos en el espectro izquierda-derecha, o la ausencia de una tradición política de control del gobierno, por ejemplo, introdujesen un sesgo en favor del

déficit, como estos estudios indican, los criterios de Maastricht podrían afectar al juego político, favoreciendo el consenso sobre la necesidad de austeridad en los países con mayores desequilibrios.

La complejidad de los fenómenos presupuestarios —a cuya naturaleza hacíamos referencia en la introducción— y sus peculiaridades idiosincráticas invalidan toda pretensión de definir una estrategia única y superior a las restantes para garantizar la disciplina presupuestaria en todos los países (6). Antes bien al contrario: la convergencia en materia de disciplina fiscal probablemente requiera la aplicación de estrategias diversas de reforma institucional. Sin embargo, el análisis de la situación de las finanzas públicas en un país puede beneficiarse del examen de las grandes opciones que ofrece la experiencia comparada, así como de la toma en consideración de lo que la teoría y la evidencia empírica reciente nos enseñan. A esta tarea dedicamos el siguiente epígrafe.

### 3. Composición del gasto y sus efectos sobre la renta per cápita y el crecimiento

#### a) *Transferencias de renta*

¿Cuál es el efecto de las transferencias públicas sobre el crecimiento a medio plazo? La posición tradicional ha tendido a identificar un nexo netamente negativo, que se manifiesta por diferentes conductos. Así, la redistribución tiende a reducir la tasa de ahorro agregada, ya que los grupos de renta baja tienen una mayor propensión al gasto. Por otra parte, algunos programas sociales (pensiones y desempleo) distorsionan las decisiones de

participación laboral. Asimismo, los impuestos necesarios para financiar las transferencias reducen la renta disponible para la inversión. Una mayor presión fiscal, acompañada de una caída de la tasa de ahorro agregada, reduce el ritmo de crecimiento a medio plazo. Este efecto negativo podría verse reforzado por la actividad de grupos de presión interesados en la redistribución como forma de búsqueda de rentas (grupos industriales, colectivos regionales, sindicatos, etcétera). Los recursos empleados por estos grupos en tratar de obtener privilegios fiscales o transferencias del Presupuesto tienen un coste de oportunidad en términos de renta a largo plazo, en la medida en que se detraen de actividades directamente productivas (7).

Esta conclusión, que sigue dominando la sabiduría convencional sobre la relación entre transferencias y potencial de crecimiento, ha sido recientemente sometida a escrutinio, al hilo de la nueva literatura sobre crecimiento económico, que ha redescubierto y formalizado viejas posiciones teóricas de los hacendistas (8). Los argumentos que establecen una asociación positiva entre crecimiento y redistribución pueden agruparse bajo dos grandes encabezamientos: 1) efectos del mercado político y de otros aspectos institucionales, y 2) corrección de fallos del mercado. Respecto del primer bloque, el equilibrio político-económico en una democracia puede determinarse mediante el teorema del votante mediano: vencen aquellas propuestas que mejor reflejan las preferencias del votante que ocupa la mediana en la distribución de la variable que es objeto de votación (impuestos, gastos, reformas institucionales, etcétera). Si en la economía existe una gran desigualdad, de for-

ma que todo el capital (factor reproducible) está concentrado en pocos individuos, el votante mediano, que aporta trabajo (factor no reproducible) y posee relativamente poca riqueza, favorecerá la realización de transferencias y otros gastos públicos en su favor, financiados con elevados impuestos sobre el capital, lo que tiende a reducir el crecimiento. Alesina y Rodrik (1991, 1994) han formalizado este argumento, ofreciendo evidencia empírica favorable a la existencia de una asociación positiva entre igualdad en la distribución de la renta y crecimiento a largo plazo. Bertola (1993) desarrolla un modelo análogo con crecimiento endógeno.

Este modelo, que subraya la importancia de los factores institucionales de los que depende el equilibrio político-económico, predice que una economía tenderá a crecer menos cuanto más poder político tengan los agentes que poseen escaso capital. Desde un punto de vista normativo, Bertola justifica la necesidad de redistribución —a través de impuestos, de reformas en la propiedad de la tierra o de reasignaciones de los derechos de propiedad sobre el capital empresarial— para alcanzar tasas de crecimiento eficientes. Existen otros elementos de tipo institucional que pueden generar ineficiencia productiva. Becker y Murphy (1988) y Nerlove y otros (1988 y 1992) estudian los efectos de la restricción institucional que impide las «donaciones negativas» en el ámbito familiar. Como los padres no pueden obligar a sus hijos a pagar el coste de su educación una vez llegan a adultos, la inversión en capital humano de los hogares tenderá a ser ineficientemente reducida si no existiese un mecanismo de compensación que redistribuyese rentas de hijos a padres. Los sistemas de seguridad social ofrecen uno

de estos mecanismos. Pese a los efectos distorsionantes de las cotizaciones sociales y los impuestos sobre las decisiones individuales (consumo, educación y fertilidad), Nerlove y otros (1992) demuestran que cierto grado de redistribución intergeneracional aumenta la eficiencia productiva de la economía.

Los fallos del mercado que más directa relación tienen con la distribución de la renta son las imperfecciones en los mercados de crédito y las externalidades en la producción asociadas al capital humano. Si los mercados de capitales fuesen perfectos, las decisiones de inversión en capital humano sólo dependerían de la capacidad (talento), y no de la renta familiar. En la práctica, a causa de la dificultad de evaluar el riesgo de impago, las instituciones financieras conceden escaso crédito para educación y cargan intereses elevados cuando no se ofrece riqueza como colateral. Galor y Zeira (1993) y Torvik (1993) han modelizado las decisiones sobre educación en presencia de imperfecciones en los mercados de crédito. Estos autores demuestran que la sociedad tenderá a invertir una cantidad subóptima de recursos en capital humano cuando la riqueza familiar inicial (determinante del tamaño de las herencias) condicione las decisiones de formación, lo que se traduce en un menor crecimiento económico (9). Aun considerando los efectos distorsionantes de los impuestos, la redistribución mediante transferencias de renta podría ser una forma eficiente de suavizar el efecto de las imperfecciones en el mercado de crédito.

Siguiendo una línea argumental diferente, Sala-i-Martin (1992a y b) sostiene que las transferencias a jubilados y parados, así como los programas de renta mínima dirigidos a la reducción

de la pobreza, pueden aumentar el crecimiento por motivos relacionados con la protección de los derechos de propiedad y con la corrección de externalidades (10). Las transferencias entregadas a individuos pobres son una forma de «comprar» paz social, ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente perjudiciales (crimen, revueltas, saqueos, etcétera). Este planteamiento implica que la reducción en el riesgo de expropiación de derechos de propiedad sobre el *output*, conseguida a través de las transferencias públicas, aumenta la eficiencia productiva. Las transferencias pueden servir, asimismo, para «comprar» el abandono del mercado de trabajo de aquellos individuos cuyo capital humano es muy reducido respecto del promedio. Como el proceso productivo se basa en la interacción entre individuos, quienes tienen un capital humano relativamente bajo —debido a razones de edad o a otra causa— reducen el capital humano medio de sus empresas y de la economía en su conjunto, disminuyendo la productividad del resto de los trabajadores. La «externalidad intraempresa» puede ser corregida dentro de ésta mediante el pago de salarios de acuerdo con la productividad, siempre que ésta no llegase a ser negativa. Sin embargo, la «externalidad interempresas», asociada a la reducción del capital humano medio de la economía, es un genuino fallo del mercado. Las pensiones públicas financiadas con impuestos sobre la renta podrían servir para internalizar este efecto.

De acuerdo con estos argumentos, el gasto en transferencias tiene dos efectos sobre la renta per cápita a largo plazo: un efecto positivo, asociado a la corrección de los efectos negativos que generan los trabajadores con

capital humano reducido o la actividad criminal, al que se contrapone la influencia desfavorable de los mayores impuestos, que distorsionan las decisiones de inversión. Para presupuestos de transferencias reducidos, dominará el impacto positivo. Sin embargo, aumentos de este gasto partiendo de niveles ya elevados reducirán el dinamismo económico. Sala-i-Martin (1992a) y Cahin (1992) ofrecen alguna evidencia empírica que refleja una influencia positiva y significativa de las transferencias sobre el crecimiento. González-Páramo (1994b) también confirma la asociación positiva entre crecimiento y transferencias a través del canal redistributivo, aunque también se sugiere que para sectores públicos del tamaño del español, el efecto negativo de los impuestos tiende a ser dominante.

#### b) Consumo público

Una parte apreciable del gasto público en las economías industrializadas está asignado a la provisión de bienes sociales o preferentes, entre los que destacan la educación y la sanidad. Desde los trabajos clásicos de Schultz (1962) y Becker (1964), se concibe a la educación como una forma de incrementar la potencialidad productiva de los individuos. Un efecto similar sería el asociado a la sanidad. Sin una fuerza de trabajo mínimamente educada y sana, no es posible crecer de modo sostenido. Por otra parte, si la tecnología de producción presentase rendimientos constantes en capital físico y humano, como postulan las teorías del crecimiento endógeno, la eficiencia en la acumulación de capital humano y sus externalidades positivas aumentarían a la tasa de crecimiento estacionaria (Lucas, 1988). Saint Paul y Verdier (1992) y Perotti (1993) han

elaborado modelos de crecimiento endógeno que asocian la provisión pública de educación y los mecanismos políticos de decisión con el crecimiento económico (11).

La contribución de los gastos sociales al crecimiento económico podría producirse, asimismo, por vías análogas a las analizadas en el caso de las transferencias de renta. La provisión pública de sanidad y educación —con o sin producción pública— puede ser una forma de corregir una amplia lista de fallos del mercado, que incluiría, además de las externalidades, las imperfecciones en los mercados de capitales que obstaculizan la inversión eficiente en educación y sanidad, y los problemas derivados de las asimetrías de información características de estos mercados (12). Este argumento es aplicable también a la sanidad. La evidencia empírica tiende a identificar una influencia positiva y significativa de la educación y la sanidad sobre el crecimiento económico; a título ilustrativo, véanse Mankiw y otros (1992) y González-Páramo (1994b) (13).

No todos los gastos del gobierno en bienes sociales pueden considerarse, sin embargo, aportación neta al *stock* de capital humano. Son conocidas las teorías que reducen el papel de la educación al de actuar como «filtro» (Spence, 1973) o como criterio arbitrario de asignación de puestos de trabajo (Bhagwati, 1973), y el de la sanidad al de disminuir el malestar, sin efecto discernible sobre la productividad del trabajo (Cullis y West, 1979). No hay duda, en todo caso, de que ambos gastos tienen un componente de servicios de consumo que aumentan directamente el bienestar de los agentes económicos. En la medida en que los gastos de consumo se detraen de otros usos directamente produc-

tivos, su efecto sobre el crecimiento es negativo (14). Junto a ello, si el gobierno fuese un productor ineficiente de servicios—debido, por ejemplo, a la falta de flexibilidad en la política de personal o a problemas severos de agencia—, este efecto negativo resultaría potenciado. Con escasas excepciones, la evidencia disponible, tanto para países avanzados como para los menos desarrollados (Smith, 1975; Friedland y Sanders, 1985; Ballassa, 1990; Easterly y Rebelo, 1993; Grier y Tullock, 1989; Sala-i-Martin, 1992a; Raymond, 1994), encuentra un efecto negativo y robusto del consumo público sobre el crecimiento de la producción a largo plazo (15).

¿Hasta qué punto pueden atribuirse estos resultados a un efecto expulsión, o *crowding-out*, de la inversión productiva privada? En cuanto al impacto del consumo público, Aschauer (1989b) concluye, para el caso de EE.UU., que su efecto negativo sobre la inversión privada es empíricamente marginal, resultado que podría interpretarse como una consecuencia de la elevada sustituibilidad entre el consumo público y el privado. Sin embargo, la evidencia presentada en el reciente trabajo de Karras (1994) sugiere convincentemente que, en la mayor parte de los países, el consumo público y el privado se comportan como bienes independientes o complementarios (16), rasgo que viene a reforzar el efecto expulsión de la inversión privada.

En los casos español y de los países OCDE, Argimón, González-Páramo y Roldán (1995 y 1997) obtienen evidencia empírica que insiste en la relevancia que la composición del gasto público puede tener de cara a la evaluación de sus efectos sobre la inversión y el crecimiento económico. Los resultados ofrecen

cierto respaldo a la existencia de un efecto expulsión directo asociado al gasto público corriente de consumo, y en ningún caso a la inversión pública. Parece confirmarse, además, la presencia significativa de un efecto *crowding-in* de la inversión pública sobre la privada, a través del efecto positivo que la primera tiene sobre la productividad del capital privado.

### c) *Inversión pública*

Que los negativos efectos de la expansión del sector público sobre el potencial de crecimiento de nuestra economía encontrados por Raymond (1993) y Argimón, González-Páramo y Roldán (1995) puedan explicarse, al menos en parte, por la inadecuada composición del gasto público parece una conjetura con cierta base en las características estructurales de la economía española. En efecto, para un país aquejado de una carencia histórica en infraestructuras en relación con sus socios europeos (17), el esfuerzo presupuestario dirigido a la inversión pública desde 1988 no puede haber tenido efectos espectaculares, como no podrá tenerlos salvo que esta prioridad se mantenga en los próximos años. Partiendo de niveles relativamente reducidos de dotación, es difícil exagerar la importancia de este objetivo, del que podría depender la competitividad del país para atraer empresas, generar comercio y aumentar la inversión privada, condiciones imprescindibles para la mejora de los salarios y el nivel de vida de los ciudadanos. Por este motivo, si pudiera contrastarse empíricamente una asociación fuerte entre infraestructuras y crecimiento, la inversión pública con destino a las infraestructuras debería gozar de un alto nivel de prioridad.

La relación entre infraestructuras y productividad ha sido ob-

jeto de análisis en una serie de estudios recientes (Aschauer, 1989a y 1989b; Munnell, 1990a y 1990b; Ford y Poret, 1991; Berndt y Hansson, 1992; Holtz-Eakin, 1992). Aunque los resultados de estos trabajos reflejan diferencias en la metodología, los datos empleados y la definición de la variable de capital público, la mayor parte de la evidencia confirma la existencia de una asociación positiva entre capital público y productividad privada.

Los resultados de Bajo y Sosvilla (1993) para el caso español apuntan en la misma dirección, si bien este trabajo no hace distinción entre capital público total e infraestructuras. En este último aspecto se concentra un trabajo reciente de Argimón, González-Páramo y Roldán (1994), que analiza el efecto de las infraestructuras de transportes y comunicaciones sobre la productividad del sector privado de la economía. El punto de partida es una función de producción estándar.

En la medida en que la inversión pública debe ser financiada con impuestos, los resultados anteriores podrían ofrecer una visión demasiado optimista. ¿Puede existir un efecto *crowding-out* que contrarreste el impacto positivo directo de la inversión pública sobre la productividad? Aschauer (1989b) ha encontrado que el efecto expulsión directo que tiene la inversión pública es más que compensado por el efecto estimulante, o *crowding-in*, asociado al papel del capital público como factor de producción utilizado por el sector privado y a su complementariedad con el capital privado (18) (véase Aschauer, 1989a). La evidencia recogida en Erenburg (1993), que estima económicamente un modelo macroeconómico con expectativas racionales, y en Erenburg y Wohar (1995), refuerza la conclusión anterior, en tanto que

los resultados de Bairam y Ward (1993) apoyan la hipótesis del efecto expulsión. En dos trabajos referidos tanto a un conjunto de países de la OCDE como exclusivamente a España, Argimón, González-Páramo y Roldán (1995 y 1997) encuentran evidencia favorable a un efecto positivo dominante de la inversión pública en infraestructuras sobre la productividad de la inversión privada.

En la misma línea, González-Páramo (1995) explora algunas de las implicaciones normativas de la literatura empírica sobre el papel productivo de las infraestructuras. La conclusión principal del análisis es que difícilmente puede considerarse óptimo el *stock* de infraestructuras existente en España a finales de los años ochenta. En otras palabras, a una mayor *ratio* infraestructuras/renta tenderían a asociarse permanentemente unos mayores niveles de la productividad del trabajo, el consumo per cápita y el bienestar.

Como es obvio, esta implicación del análisis no puede ofrecer justificación a una política de expansión indiscriminada de la inversión en infraestructuras —como la que haya podido asociarse al objetivo gubernamental de fijar la inversión pública en un 5 por 100 del PIB a medio plazo—, de igual forma que la insuficiencia de la inversión privada no haría deseable per se cualquier iniciativa inversora al margen de su rentabilidad. La selección específica de proyectos —públicos o privados— debe siempre buscar respaldo en las técnicas de evaluación apropiadas (coste-beneficio, etcétera). Con esta cautela, el grueso de la evidencia sugiere que una política de inversión pública que aumente el *stock* de capital público a partir de la realización de los mejores proyectos de infraestructuras, además de no expulsar a la inversión privada,

puede tener efectos muy favorables sobre la renta y el bienestar a largo plazo.

#### 4. Algunas lecciones de la experiencia para España

##### a) *Estabilidad, gasto y déficit público*

¿Qué nos ha enseñado la intensa experiencia de dos décadas de gasto público tras el cambio de régimen político? Pocas lecciones tan claras como ésta: una política presupuestaria que desequilibra la mezcla de políticas macroeconómicas erosiona la credibilidad y los efectos de las medidas monetarias de lucha contra la inflación. Desde el ingreso de España en la Europa comunitaria, la necesidad de sanear la hacienda pública, como condición necesaria de estabilidad macroeconómica y convergencia real, ha sido el principio declarativo fundamental que todas las leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE) han hecho suyo. Como es bien conocido, la experiencia de estos años se ha caracterizado por un sistemático incumplimiento de los objetivos. Durante el período 1987-1993, la *ratio* déficit público/PIB se multiplicó por más de 2, pese a que durante estos años España registró una tasa media de crecimiento muy superior al promedio comunitario. El comportamiento procíclico del Presupuesto y su falta de credibilidad han dañado severamente la estabilidad macroeconómica.

Si la contribución de la política macroeconómica a la mejora de la competitividad y el crecimiento a largo plazo debe ser la corrección de los desequilibrios que obstaculizan la consecución de estabilidad nominal, la mezcla de políticas que ha caracterizado el

período de la integración en la CE ofrece un buen contraejemplo de lo que es un diseño adecuado a aquel fin. En efecto, la experiencia macroeconómica de los últimos años ofrece la mejor ilustración de cómo la convergencia nominal sólo puede ser garantizada si la conducta rigurosa de la política monetaria no es utilizada como un pretexto para asignar los grandes agregados presupuestarios a objetivos inconsistentes con la estabilidad de precios.

Desde el ingreso en la Europa comunitaria, pueden distinguirse tres períodos bien diferenciados. El primero de ellos, que comprende los años 1986 y 1987, es un período de consolidación presupuestaria durante el cual el déficit de las administraciones públicas fue rebajado en 3,8 puntos del PIB. Ello fue posible gracias a un fuerte aumento de los impuestos directos y a la contención de las transferencias corrientes, que redujeron su peso en el PIB por vez primera desde 1966, debido tanto a la contención del gasto en intereses y al efecto de los estabilizadores automáticos (subsidios y ayudas al desempleo) como a las medidas adoptadas para racionalizar los gastos en subsidios a empresas y en transferencias a familias, consecuencia, en este último caso, de la reforma del sistema de pensiones de 1985. Estos cambios, unidos a la moderación del consumo público, permitieron alcanzar en 1987 un moderado superávit primario (déficit menos intereses) y una cifra positiva de ahorro público de casi 2 puntos del PIB.

Valorar adecuadamente este cambio exige diferenciar qué parte fue debida al dinamismo de la situación económica y en qué medida reflejaba la orientación expansiva de gastos e ingresos públicos. La evolución de los in-

dicadores de orientación cíclica del Presupuesto —el «déficit cíclicamente ajustado», calculado por la Comisión de la CE (1993), y el «impulso fiscal», indicador elaborado por González-Páramo y Roldán (1992) según la metodología del Fondo Monetario Internacional (Heller y otros, 1986)— muestra que la orientación presupuestaria contractiva registrada en 1986 se vio reforzada en 1987.

Tras este bienio de disciplina, la política de consolidación del gasto quedó interrumpida en 1988, deteriorándose sus resultados posteriormente. Las pensiones y la inversión pública fueron los motores básicos del cambio en la orientación presupuestaria. Aquéllas recuperaron vigor, en parte, a consecuencia de las presiones sindicales que condujeron a la huelga general de diciembre de 1988. La aceleración de los gastos de inversión respondió al objetivo de avanzar en la realización de proyectos de infraestructuras, tanto aquellos que se habían retrasado en años anteriores a causa del elevado volumen de déficit público —y que urgía completar ante la proximidad de la creación del mercado interior europeo— como los asociados indirectamente a los acontecimientos de 1992 (Exposición Universal y Juegos Olímpicos). En el área fiscal, pese a la reducción de los tipos impositivos nominales, los impuestos directos se mantuvieron como una boyante fuente de ingresos, debido a los efectos combinados del fuerte crecimiento económico y de la rémora fiscal asociada a la progresividad impositiva. Sin embargo, estos recursos no se utilizaron en sanear el desequilibrio presupuestario.

La agudización del conflicto entre las políticas monetaria y fiscal puso de manifiesto la necesidad de reorientar las variables

presupuestarias en una dirección restrictiva. El giro contractivo, apoyado en parte por la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo en 1989, y por la introducción de controles de cambios y de techos al crédito, se concretó en medidas extraordinarias de aumento de ingresos y en recortes de los gastos de inversión. Con todo, la orientación de la política fiscal para el conjunto del año fue notablemente expansiva, como también lo sería en los años 1990 y 1991, no sólo con relación al ciclo económico, sino especialmente con respecto a las previsiones presupuestarias, sistemáticamente incumplidas en estos años. Sólo desde mediados de 1992, cuando la economía se encontraba ya en plena recesión, comienzan a apuntarse tímidos signos de cambio restrictivo, que, sin embargo, no tendrían continuidad en la ejecución presupuestaria de 1993, desbordada por el «desembalsamiento» de gastos y el descenso de la recaudación.

La orientación procíclica que ha caracterizado a la política presupuestaria desarrollada entre 1988 y 1993 ha tenido efectos muy negativos sobre la convergencia nominal. En primer lugar, ha desequilibrado la mezcla de políticas de estabilización, al trasladar a la política monetaria —apoyada temporalmente en controles de capitales y techos al crédito— todo el peso de la lucha contra la inflación, erosionando sus efectos y su credibilidad. Se condujo, además, de forma errática, en una evolución jalonada por acontecimientos atípicos como la prórroga presupuestaria, los reajustes extraordinarios del gasto o las medidas fiscales urgentes a mitad del ejercicio. Por otra parte, puede decirse que se desaprovechó una extraordinaria coyuntura para completar el pro-

ceso de saneamiento de la hacienda pública y acumular un margen de maniobra con el que hacer frente a las dificultades de la transición a la UEM. La evolución comparada del déficit español es elocuente: con tasas de crecimiento económico muy superiores al promedio comunitario durante el período 1987-1992, el desequilibrio español se situaba ya en 1993 (7,5 por 100) por encima de la media (6,3 por 100), una media que hubiera sido muy inferior si se excluyesen casos atípicos como los de Italia, Alemania (desde la unificación) y Reino Unido (promedio de 5,7 por 100). Por último, la creciente apertura al exterior, unida a la liberalización creciente de los movimientos de capital, no permiten descartar que a partir de 1987 la política presupuestaria expansiva haya estado en la raíz del desequilibrio externo de la economía y de las tensiones cambiarias (González-Páramo y Sebastián, 1992).

El desbordamiento del déficit en 1993 (6,7 por 100 del PIB, frente a un objetivo del 3,6) y el fracaso del primer Programa de Convergencia fueron la consecuencia necesaria de un modelo fiscal peculiar, basado en el conflicto entre una presupuestación irreal (objetivos de déficit artificialmente bajos y confianza excesiva en el crecimiento económico como motor del aumento de los ingresos) y la pretensión de poner coto a la laxitud en la ejecución de los Presupuestos mediante normas y procedimientos presupuestarios poco operativos. Aunque el segundo Programa de Convergencia 1994-1997 venía a incorporar un mejor diagnóstico de los problemas básicos de la economía, en su contenido no hay ningún elemento que suponga una ruptura con el modelo anterior. Los procedimientos presupuestarios mantienen una gran

laxitud en términos comparativos —pese a la ejecución más ajustada del Presupuesto del Estado en 1994—, continúa confiándose en exceso en el crecimiento económico (un 3,9 por 100 en promedio para 1996 y 1997) y se desplazan hacia el futuro los mayores esfuerzos de contención del gasto y el déficit. Con los datos y proyecciones oficiales de julio de 1994, aproximadamente las dos terceras partes de la reducción programada del déficit estructural quedan pospuestas a 1996 y 1997. Este patrón temporal reproduce el que se contenía en el primer Programa de Convergencia.

Pese a la reducción del déficit oficial registrada en 1994, el problema de la credibilidad del programa de consolidación fiscal sigue siendo central para la efectiva consecución de los objetivos de convergencia. La renuncia a concentrar una parte sustancial del ajuste presupuestario en 1994 ha dejado al objetivo de déficit de 1997 (3 por 100 en 1997) sin más anclaje que el que puedan darle el mayor o menor rigor en la ejecución presupuestaria de 1994 y 1995 y las expectativas de una mayor estabilidad política.

Para evaluar el esfuerzo efectivo de consolidación presupuestaria, es necesario considerar al menos dos factores: 1) la desviación entre los ritmos de crecimiento del PIB efectivo y el programado, y 2) la medida en que las cifras oficiales de cada año reflejan derechos y obligaciones imputables a ese ejercicio. Partiendo de la hipótesis de que las cifras oficiales se hubiesen ajustado a los criterios más ortodoxos, las desviaciones en la tasa de crecimiento del PIB sobre lo programado permiten hacer una primera evaluación. De haberse mantenido el plan de consolidación fiscal del Programa de Convergencia, el déficit estructural

(déficit cíclicamente ajustado) se hubiera reducido un 1,7 por 100 más en 1994 y 1995, años en los que las previsiones de crecimiento fueron desbordadas al alza. Por el contrario, la previsible moderación en las tasas de avance del PIB real requerirá un ajuste más severo del proyectado.

La limitada correspondencia entre las cifras de liquidación y la realidad de la actuación financiera de las administraciones públicas es atribuible, básicamente, al trasvase de gastos entre ejercicios y a los cambios de criterio de contracción o contabilización de derechos. A éstos nos referiremos a continuación, ya que su efecto es el de distorsionar toda evaluación de la política presupuestaria basada en las liquidaciones oficiales. Las dos fuentes principales de trasvases de gastos entre ejercicios han sido las operaciones del INSALUD y del INEM, sobre cuyos efectos no se dispone de información precisa y fiable. A lo que debe sumarse la afloración en 1997 de 721.000 millones de pesetas de gastos realizados en 1995 sin cobertura presupuestaria.

Por otra parte, en los últimos años, se han producido dos cambios de criterio de contracción o de contabilización de ingresos que han alterado la cuantía del déficit medido en términos de contabilidad nacional. En 1992, los derechos pendientes de cobro del Estado aumentaron en 574,7 miles de millones de pesetas, más del doble que en 1991. Este aumento —que genera más derechos reconocidos con la contrapartida de un activo financiero probablemente ficticio— puede atribuirse en gran medida al cambio de criterio en el contraído de derecho en favor de la hacienda pública. Aunque no existe cuantificación precisa, una estimación razonable del efecto de este cambio situaría los ingresos adicionales

(ficticios) en 250 miles de millones de pesetas. Asimismo, en 1994 varió el criterio de contabilización de los ingresos de la seguridad social, pasándose de caja a devengo. Tampoco existe cuantificación oficial de la consecuencia de este cambio. Aplicando a los ingresos por cotizaciones efectivas de la contabilidad nacional de 1993 la tasa de crecimiento de los ingresos de cotizaciones por caja del acumulado enero-noviembre entre 1993 y 1994, puede estimarse el efecto del cambio en unos 220 miles de millones de pesetas de ingresos adicionales en 1994.

Tomando en su conjunto los ajustes por desviaciones sobre el crecimiento programado y por cambios de criterio contable, el aparente rigor en la ejecución no tiene correspondencia real en los datos. El año 1994 fue menos contractivo de lo previsto, en un contexto de crecimiento económico superior al programado, y 1995, contra las previsiones, fue expansivo.

b) *Sesgo deficitario y procedimientos presupuestarios*

En principio, cualquier estrategia de reducción del déficit puede ser eficaz si logra alterar el proceso de generación del desequilibrio presupuestario en la dirección apropiada. En la práctica, sin embargo, los cambios estructurales son infrecuentes. Más que dirigirse a romper inercias y reglas de decisión, los planes de reducción del déficit suelen consistir en recortes del gasto o en aumentos de la presión fiscal que afectan sólo marginalmente al comportamiento de los agentes del sector público. Cuando éste es el caso, para evaluar los méritos de las diferentes propuestas de reducción del déficit, es necesario considerar, entre otros factores, la interdependencia de los

gastos y los ingresos públicos, y su dinámica temporal. ¿Conducen los aumentos impositivos a un crecimiento del gasto (hipótesis de «gravar y gastar»)?, o, por el contrario, ¿es el gasto público la variable que domina la dinámica presupuestaria, precediendo a los aumentos impositivos (hipótesis de «gastar y gravar»)? Puesto que los argumentos teóricos no bastan para resolver la disyuntiva (19), la evidencia empírica sobre la dirección de causalidad puede ser útil para evaluar el éxito probable de las distintas estrategias alternativas de consolidación presupuestaria (20).

En González-Páramo (1994a) se explora estadísticamente esta cuestión, mediante el examen del patrón de precedencia temporal en las innovaciones experimentadas en los gastos y en los ingresos públicos. En el análisis estadístico de la dirección de causalidad, se han considerado los gastos y los ingresos públicos de las administraciones públicas españolas durante el período 1955-1991 (datos anuales), incluyendo como variables de control la renta real (PIB) y el nivel de precios (deflactor del PIB), a fin de reflejar el impacto de los estabilizadores automáticos y el efecto de la inflación sobre gastos e ingresos públicos. Los resultados apuntan en una dirección clara: la dinámica presupuestaria en España está dominada por los impulsos que provienen de la vertiente de los ingresos. Las reducciones de gastos conducen a reducciones permanentes del déficit; sin embargo, los aumentos de ingresos únicamente ofrecen un alivio transitorio del desequilibrio presupuestario, para traducirse, después de dos o tres ejercicios, en un déficit mayor. En resumen, parece existir un sesgo deficitario asociado al tamaño del sector público. Los ajustes presupuestarios basados en aumentos impositivos

sólo se muestran eficaces para reducir el déficit a corto plazo. A largo plazo, más impuestos aparecen asociados a más gasto y más déficit. En contraste, los *shocks* consistentes en reducciones de gastos públicos se muestran eficaces para reducir el déficit a corto y largo plazos.

Esta asimetría tiene obvias implicaciones para la política de consolidación presupuestaria en España. Así, una reducción duradera del déficit aparece asociada a disminuciones de gastos y a recortes impositivos, más que a aumentos de ingresos. El nexo observado entre indisciplina presupuestaria y tamaño del sector público probablemente seguirá siendo un rasgo de la política presupuestaria mientras las necesarias reformas institucionales no permitan alterar las relaciones de interdependencia dinámica que han caracterizado la evolución de los gastos y los ingresos públicos en los últimos años.

No puede acometerse una evaluación cabal de esta cuestión haciendo abstracción del contexto político y económico en el que las instituciones presupuestarias se han generado en el pasado y se desenvuelven en la actualidad (21). Desde mediados de los años setenta hasta principios de la presente década, con una breve interrupción en los años 1986 y 1987, el gasto público creció en España con una extraordinaria rapidez partiendo de una base muy pequeña. Esta evolución del sector público, fruto de una decisión política deliberada, desarrolló una cultura de aumento del gasto que legitimaba tanto el incrementalismo como la falta de correspondencia entre los planes presupuestarios y la posterior ejecución oficial.

Así, pese a los intentos más o menos decididos de integrar la elaboración del Presupuesto que

tienen lugar desde 1986 —creación de grupos de trabajo y, posteriormente, de la comisión funcional y de las comisiones de análisis de programas—, esta cultura de gasto creciente ha debilitado los incentivos para diseñar y consolidar mecanismos efectivos y generalmente aceptados de resolución de conflictos, ha impedido el desarrollo de las funciones administrativas del Presupuesto —previsión, planificación y control— y ha obstaculizado el uso apropiado de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica. Puede afirmarse, sin exageración, que la experiencia presupuestaria de las dos últimas décadas ha consolidado una concepción del Presupuesto que hace de éste un documento básicamente declarativo, con limitada fuerza para obligar a su gestores y escasas pretensiones de realismo.

La pesada herencia del pasado más reciente permite extraer una lección fundamental: la voluntad política no es fuerza suficiente para garantizar una consolidación presupuestaria duradera cuando las instituciones y los procedimientos presupuestarios están sesgados al déficit y promueven la ilusión fiscal. Abundando en este último punto, es un hecho bien conocido que España ha tenido hasta 1996 reglas y procedimientos presupuestarios que se encuentran entre los más laxos de la UE, junto con Bélgica, Italia y Grecia (véase Von Hagen y Harden, 1994). España está alejada no ya de las mejores prácticas, sino de los estándares medios europeos en todas las dimensiones de la disciplina en el gasto: estructura de la negociación dentro del gobierno, reglas de discusión y aprobación en el Parlamento, carácter informativo del proyecto, flexibilidad en la ejecución y papel de la restricción plurianual.

En la fase de elaboración, el enorme peso de los gastos comprometidos —cercaos al 80 por 100 del total, según el «Informe Económico Financiero» de los Presupuestos para 1995—, los elevados costes de negociación entre gestores, la relativamente débil posición estratégica del ministro de Hacienda y el fracaso del intento de introducir la presupuestación por programas (que sólo se presentan a efectos informativos) impiden aspirar a una dirección estratégica del Presupuesto, por parte del ejecutivo, basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis. Por otra parte, la información presupuestaria es, aunque abundante, escasamente transparente y poco útil como instrumento de gestión eficiente: no facilita comparaciones relevantes para evaluar su contenido, ni informa sobre compromisos futuros u obligaciones contingentes, ni, hasta recientemente, ha permitido identificar con rapidez desviaciones, que con frecuencia han dado lugar a la acumulación de deudas hasta que su volumen hacía inevitable la decisión política de regularizarlas.

La ejecución presupuestaria de 1993 ofrece la mejor ilustración de las consecuencias de este modelo. En un marco de determinación incremental del gasto y de rápido crecimiento de éste, las desviaciones presupuestarias en la ejecución se han contrarrestado tradicionalmente de tres formas: mediante medidas extraordinarias de recorte de gastos —especialmente concentradas en las inversiones públicas— y aumentos de impuestos a mitad de ejercicio, a través de trasvases de partidas que han venido a premiar a los malos gestores frente a los cumplidores del mandato presupuestario —las modificaciones de créditos alcanzaron un promedio del 25 por 100 respec-

to del presupuesto inicial entre 1983 y 1993, concentrándose en las ampliaciones de crédito y, en menor medida, en las incorporaciones de crédito del ejercicio inmediato anterior (22)— y, finalmente, mediante la interpretación elástica del principio de legalidad, realizándose gastos sin reconocimiento presupuestario. Este modelo de laxitud y aceptación política de las desviaciones presupuestarias hace crisis en 1993, año en el que el límite sobre gastos hubo de ser suspendido ante la magnitud del desbordamiento: la liquidación de 1993 cifraba las obligaciones reconocidas para el ejercicio en un monto que superaba en un 19 por 100 el total de los créditos iniciales, y los créditos extraordinarios y suplementarios rebasaron su límite legal en 4,6 puntos. Con este precedente, sin embargo, los presupuestos de 1994 y 1995 volvían a anclar la credibilidad de los propósitos de disciplina manteniendo el art. 10 (Art. 11 en 1995) en los mismos términos del año anterior mientras estuvo vigente (23).

Uno de los compromisos incluidos en el segundo Programa de Convergencia era el de reformar la Ley General Presupuestaria, en un reconocimiento implícito de la importancia de las instituciones y los procesos presupuestarios para garantizar la disciplina fiscal, la capacidad estabilizadora del Presupuesto y su sostenibilidad a medio y largo plazo. Si en algo hay que valorar los resultados de la experiencia comparada, y de la propia, sucintamente presentados en este trabajo, sólo cabe esperar que la anunciada reforma contribuya positivamente a la disciplina si consigue eliminar la influencia de las principales causas de la actual laxitud: incrementalismo arraigado, excesivo peso estratégico de los ministros de gasto, escasa in-

tegración y carencia de dirección estratégica de los procesos de elaboración y gestión, y extraordinaria flexibilidad en la ejecución, rasgo éste que mina el interés y la capacidad de resolución de conflictos de los participantes en la elaboración y la discusión parlamentaria. Sobre la base de un avance real en este terreno, el sector público español podría, por fin, disponerse a afrontar el gran reto de fin de siglo: la ya largamente pospuesta modernización de la Administración pública, basada en criterios de responsabilidad, minimización de costes y atención al usuario.

c) *Eficiencia en el gasto: de la composición a la gestión*

De acuerdo con estimaciones de Raymond (1993), el coste de la expansión del sector público se situó en torno a un 1 por 100 del PIB como promedio anual entre 1975 y 1991, compensando buena parte de la contribución del cambio técnico (productividad total de los factores) al crecimiento económico del período. Un hallazgo de este tipo puede explicarse, en el caso español, por dos tipos de motivos: la inadecuada composición del gasto público y una gestión pública poco eficiente. Con respecto al primero, ya se ha apuntado el escaso peso que tradicionalmente han tenido los gastos de formación de capital colectivo: educación, sanidad e infraestructuras. En los años más recientes, el conjunto de estos gastos ha iniciado un retroceso, protagonizado por las inversiones públicas. Y ello se ha producido pese a su asociación estadística positiva con el crecimiento económico: el capital acumulado por el sector público contribuye muy significativamente al crecimiento de la productividad del sector privado, especialmente cuando se materializa en infraes-

estructuras. Dado el relativamente bajo nivel de dotación de infraestructuras y el moderado avance registrado en este terreno en los años que han seguido al ingreso en la CE, parece que el logro de una mayor competitividad pasa por un esfuerzo sostenido y duradero en este terreno. En otros términos, el gasto en infraestructuras debería quedar a salvo de las restricciones de gasto. Esto es contrario a la utilización de la inversión pública como partida de ajuste ante desbordamientos en otros gastos. Sin embargo, este ha sido el papel desempeñado por la inversión pública en los peores años de la crisis (1975-1982), y ha vuelto a caracterizar los episodios de tensión presupuestaria desde 1989. Deben evaluarse positivamente, por tanto, los esfuerzos presupuestarios dedicados a las infraestructuras, a los que desde 1986 viene sumándose la cofinanciación de proyectos con cargo al presupuesto comunitario. Sin embargo, la escasa cuantía de los fondos europeos —incluido el nuevo Fondo de Cohesión— no puede tener más que efectos modestos. Ceder lugares de prioridad en este terreno es renunciar a buena parte de los beneficios potenciales que a España le ofrece la integración europea.

Esto no implica necesariamente un incremento del gasto total si los recursos adicionales pueden obtenerse por otras vías: reducción de gastos en servicios económicos (subvenciones a sectores, generalmente incompatibles con las reglas del MIE; véase Monasterio, 1991), una gestión más eficiente de los recursos asignados a otros objetivos públicos (véase, por ejemplo, López Casanovas y Wagstaff, 1988 y 1993, en sanidad; De Rus, 1991, en transportes; Borge y otros, 1987, en empresa pública; o González-Páramo y Onrubia,

1991, en vivienda), una retirada de aquellos sectores en los que puedan satisfacerse los objetivos sociales sin producción pública directa, o una reestructuración de los gastos de mantenimiento de rentas sin menoscabo de las metas colectivas que justifican su existencia (flexibilización de la edad de jubilación, vínculo prestación por desempleo-formación, etcétera). Sin embargo, la opción política en los recientes episodios de tensión presupuestaria —el «giro social» de 1989, las desviaciones presupuestarias en gastos por desempleo de 1991 a 1993 o las medidas de contención del gasto incluidas en el Presupuesto para 1992 y 1994— ha sido la de mantener compromisos de gasto a costa, en gran medida, del objetivo de potenciar la formación de capital social. Así pues, la disminución de la inversión pública no sólo es ineficiente, sino además absolutamente ineficaz para reequilibrar las cuentas públicas (24).

Cuando el sector público trasvasa recursos desde actividades directamente productivas (inversión) hacia la producción eficiente de servicios públicos, el crecimiento económico se reduce, pero el bienestar de los ciudadanos puede aumentar (Barro, 1990). Sin embargo, si la producción de servicios es ineficiente, las ganancias en bienestar tienden a desvanecerse. Éste podría ser el rasgo que caracteriza mejor la provisión de servicios públicos en España. Una de las opciones de política presupuestaria que ha gobernado el comportamiento del sector público desde 1975 es la que ha puesto la cantidad de recursos gastados por delante de la calidad del servicio. El énfasis en la cantidad frente a la calidad, quizás en algún momento justificado ante los bajos niveles de cobertura inicial en áreas como los gastos sociales y los servicios pú-

blicos, está en la raíz de una de las contradicciones más llamativas de la política pública del último decenio (González-Páramo, 1989): el aumento de gasto público en estas partidas ha corrido paralelo con una insatisfacción creciente de los ciudadanos, para quienes la imagen de despilfarro es el rasgo más destacado de la administración de los recursos públicos.

Éste es, sin duda, uno de los mayores pasivos de la acelerada construcción del Estado de bienestar español, que tiene su causa directa en la decisión de expandir el gasto sin estudiar sistemáticamente las opciones en términos de eficiencia, y sin reformar la Administración pública y las estructuras de provisión de los servicios públicos. Desde 1975, los efectivos al servicio de la Administración se han duplicado, hasta representar un 21 por 100 de la población asalariada (casi un 25 por 100 si se incluyen las empresas públicas). Ello hace del sector público español uno de los que más empleo utilizan para gestionar un volumen determinado de gasto en bienes y servicios públicos (Oxley, 1993). La OCDE (1993) ha llamado la atención sobre la contratación excesiva como un rasgo asociado al proceso descentralizador de los ochenta. Por cada dos puestos de trabajo asociados a competencias transferidas a las comunidades autónomas entre 1982 y 1991, éstas crearon un puesto suplementario; al mismo tiempo, la Administración central mantuvo un empleo por cada cuatro puestos transferidos. La falta de experiencia de estas comunidades autónomas también ha generado despilfarro en la inversión, según la OCDE, al optarse por proyectos no prioritarios.

Como ha señalado Ortún (1993), el mal funcionamiento de la Administración en España es

visto desde el exterior como un claro elemento diferenciador de nuestro país con respecto a otras economías europeas. Las pérdidas de eficiencia en el sector público afectan a todas las funciones que desarrolla el Estado, desde las macroeconómicas y redistributivas a las asignativas, si bien la gestión pública adquiere su máxima importancia con respecto a estas últimas. El tamaño alcanzado por el sector público y los problemas detectados en servicios básicos explican que en un buen número de países de nuestro entorno vengan ensayándose desde hace años reformas en los mecanismos de gestión pública, con la mira puesta en el logro de niveles aceptables de eficiencia en la prestación de servicios públicos. Estas reformas incluyen la introducción paulatina de flexibilidad en la contratación o el empleo, la creación de ambientes competitivos para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con otras unidades públicas o privadas, la separación entre producción de servicios y su financiación, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y, en todos los casos, un cambio de cultura más o menos pronunciado (Oxley, 1993). Mientras siguen vigentes los valores tradicionales de probidad y justicia, y la preocupación por «hacer bien las cosas», se acentúa cada vez más la importancia de la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificables.

Hoy se acepta con generalidad que una de las causas del gasto excesivo que tienden a realizar los gobiernos es la ausencia de incentivos apropiados, tanto organizativos (limitadas referencias competitivas, inexistencia de pago directo por el usuario e imposibilidad de quiebra) como individuales (escaso nexo retribución-esfuerzo y permanencia en

el empleo). Desde comienzos de los años ochenta, coincidiendo con una renovada confianza en las fuerzas del mercado, y bajo la presión de la necesidad de sanear las finanzas públicas, se ha producido una oleada de cambios dirigidos a mejorar la relación coste-eficacia en las actividades públicas. El gerencialismo en el sector público ha venido a acentuar cada vez más la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificados. Estas reformas incluyen la introducción paulatina de flexibilidad en la contratación o el empleo, la creación de ambientes competitivos para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con otras unidades públicas o privadas, la separación entre producción de servicios y su financiación, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y, en todos los casos, un cambio de cultura más o menos pronunciado (25).

Con un sector público ya mayor en tamaño que el de otros países europeos, la cultura de gestión pública en España sigue anclada —salvo muy contadas excepciones— en los años cincuenta, dominada por valores como la normalización y el respeto celoso de los procedimientos, la especialización —con sus dos caras, de competencia técnica, en lo positivo, y de corporativismo, en lo negativo— y el control jerárquico y centralizado de actos y decisiones. Este diagnóstico es compartido por los expertos y por la propia Administración en sus pronunciamientos recientes (por ejemplo, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991).

El cambio de la cultura y los métodos de gestión pública, dando entrada a las nociones de coste, responsabilidad, competencia, incentivos y atención al usuario, es el reto más importante al que se enfrenta el sector pú-

blico español. La reforma de las estructuras de provisión de los servicios públicos es un cambio que va mucho más allá de la congelación del empleo público, la mera reducción de organismos públicos o el impulso de la desregulación. Requiere una modernización en la gestión del gasto basada en indicadores y *ratios* de recursos y objetivos, la creación de incentivos que favorezcan una profesionalización del gestor público y la incorporación de la disciplina de mercado a la Administración (competencia interna, contratación externa, política de personal, separación del suministro de servicios de la financiación, etcétera).

## **II. ASPECTOS MICROECONÓMICOS DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO: LA TEORÍA Y LA REALIDAD**

### **1. Intervención pública y modos alternativos de producción (26)**

Nos proponemos, en este segundo apartado, reflexionar sobre la naturaleza previsible de la actuación del Estado en la economía, y los escenarios presupuestarios que, como consecuencia, cabe esperar se perfilen para los gastos sociales en un próximo futuro.

Lo anterior no supone un ejercicio predictivo libre de error, y se realiza proyectando la valoración actual que la sociedad parece otorgar, mayoritariamente, a las actividades del Estado en la economía. No hace falta decir que un cambio en las circunstancias políticas de uno u otro signo puede generar variaciones respecto de dicha previsión, dado que buena parte de la intervención pública

responde a criterios de preferencia, mérito o tutela social que contienen un fuerte componente ideológico positivo.

Si uno repasa el detalle de la actuación de las administraciones públicas y la intenta valorar *ex post* sobre la base de los fundamentos teóricos de la actuación pública, queda patente la existencia de un diferencial importante entre teorización normativa y realidad. En *primer lugar*, teoría y práctica difieren porque, pese a que la intervención pública se fundamenta en el «fallo de mercado», derivado del no cumplimiento de determinados postulados de la competencia perfecta, las actuaciones públicas no siempre lo corrigen. En efecto, el cambio de titularidad no diluye las imperfecciones del mercado. Pese a la evidencia anterior, lo cierto es que la teoría de los fallos de mercado ha acabado suponiendo, en la práctica, una especie de patente de corso para la actuación pública: como el mercado falla, cualquier intervención pública puede aparecer, en mayor o menor medida, justificada. Dicha concepción es, obviamente, errónea. Se trata, mejor, de identificar cuáles son las ventajas comparativas —por ejemplo, frente a un problema de información o de competencia imperfecta— con las que cuenta la actuación pública frente al fallo de mercado existente. El criterio de superioridad paretiana es normativo, pero su aplicación requiere contrastación y no apriorismo, y no es neutral a la instrumentación e institucionalización que, en sus formas concretas, suponga la actuación pública correctora.

En *segundo lugar*, el componente mayor de gasto público se concentra en el suministro de bienes privados tutelados; bienes valorados como preferentes, socialmente, pero en definitiva privados en su naturaleza (rivales y de ex-

clusión posible). En consecuencia, para su provisión pública, no existe una ventaja comparativa estructural abstraible de la realidad concreta que sea inequívocamente generadora de una mayor eficiencia, sino una valoración social, política e ideológica coyuntural en favor de la intervención pública. Su carácter no permanente debiera suponer, en consecuencia, reversibilidad. Provisión pública de bienes y servicios no puede identificarse, en definitiva, con provisión de bienes y servicios públicos.

En resumen, de comparar teoría normativa y funciones presupuestarias de gasto, puede deducirse que mientras la justificación teórica de la actuación pública suele referirse con profusión a la teoría de los bienes públicos (atendiendo el carácter de su oferta conjunta y no rivalidad en el consumo, e inexcluidad por la vía de los precios), a las conveniencias en producción o consumo, y a las cuestiones de asimetrías de información e inexistencia de mercados completos, contingentes, etc., la realidad presupuestaria es enormemente diversa, y dirigida, sobre todo, a la provisión pública de bienes privados que se desea tutelar.

a) *Algunas valoraciones generales acerca de la intervención pública en la economía*

La provisión pública de bienes públicos justificada en la caracterización de los bienes públicos es muy limitada, y enorme la cantidad de gasto que responde al suministro de los llamados bienes tutelares de mérito o preferentes.

No es objetable, en cualquier caso, desde un punto de vista económico, el alcance de dicho tipo de provisión: responde a una valoración social que se expresa en las distintas opciones políticas

presentes en una democracia, trasladadas al cuerpo legislativo por la vía del consenso o del acuerdo en las mayorías parlamentarias. Las bases de acuerdo comunitario sobre los principios de justicia social son, en la realidad, suficientemente laxas para no poder anclar determinadas políticas sociales en esquemas normativos.

Nótese, por tanto, que la provisión de dichos bienes tutelados, al contrario de lo que acontece en el caso del fallo de mercado en presencia de bienes públicos, tiene, en la justificación última de la responsabilidad que respecto de ellos asume el sector público, un fuerte componente valorativo, coyuntural. Es decir, la financiación, de dichas partidas de gasto no se apoya en un argumento que tenga ni la estabilidad ni la permanencia en su caracterización, similar al relativo al suministro de bienes públicos.

Tomando la argumentación anterior en dirección opuesta, la provisión pública de bienes privados tutelados no se legitimaría tampoco necesariamente en criterios de eficiencia relativa. Por ejemplo, ni en el caso de que su coste superara determinados límites (*v. gr.*, al venir afectados por la especie de «aluminosis» que genera la enfermedad de Baumol para determinados servicios) sería cuestionable la entrada del sector privado en su provisión.

Contrariamente a lo que ha venido suponiendo una literatura que se ha recreado —y mal muchas veces— en la estimación de la eficiencia relativa entre provisión pública y privada de los bienes tutelados, los resultados de «coste de oportunidad» no cuestionarían, o forzosamente justificarían, la legitimación del carácter privado de su provisión. Sin duda, dicho tipo de consideraciones puede generar opinión que

trascienda al ámbito social y político; sin embargo, sólo en la medida en que ello se recoja en una variación del entorno legislativo, regulatorio, etc., cabría fundamentar un cambio de titularidad del modo de provisión del servicio en cuestión.

Dicha constatación puede ser importante también en el análisis de la gestión pública. Es un sin sentido plantear la privatización de los bienes preferentes desde el punto de vista exclusivo de los precios relativos de la provisión; y en particular, si no se logran comparar comparables ni constreñir los procesos de maximización del excedente social con idénticas restricciones regulatorias y de necesidad de servicio. Por lo tanto, mientras se mantenga como político el título de provisión pública, será necesario el análisis de los instrumentos de gestión, no cabiendo, en nuestra opinión, remitir los problemas de gestión observados, de un modo genérico, a la solución privatizadora («todo lo que hace el sector público en este terreno lo puede hacer mejor el sector privado»).

b) *El modo de provisión pública de los bienes privados tutelados*

Los comentarios anteriores exigirían, por lo demás, mantener amplitud de miras respecto a lo que pueda suponer la actuación del Estado en la economía; frente a las inercias en el gasto, se impondría la flexibilización; contra la idea del incrementalismo presupuestario, la de la revisión. Con ello se trata de redirigir, variar el foco de atención o el énfasis en los ámbitos de dicha actuación en la medida en que ésta sea la opción social deseada. La tecnología, a buen seguro, marca en uno u otro sentido el tipo de intervención pública apropiada; la cultura individual y comunitaria, otro tanto. Por ejemplo, la tecnología exi-

gía en el pasado una fuerte intervención pública en el campo de las comunicaciones, del transporte y de la seguridad. Hoy Correos —que ya pasó de ser un servicio administrativo a configurarse en su día como empresa pública— está perdiendo cuota de mercado ante múltiples empresas de mensajería y servicios rápidos que compiten con ella; empresas que, a su vez, pierden competitividad con la generalización de los nuevos sistemas de transporte de datos e imagen. La seguridad y la protección, hasta hace poco planteada como función exclusiva y excluyente del Estado, ahora, incluso a veces desde la propia administración policial, aparece necesitada de unos mínimos de seguridad privada o de involucración individual; de igual modo para las cuestiones de protección civil. De manera similar, y hasta hace poco, los formularios comúnmente denominados P-10 han marcado los flujos del sistema sanitario, estableciendo dónde debía recibir atención el paciente, de acuerdo con los criterios supuestamente omniscientes del coste efectividad de la asistencia, por parte de la inspección médica. Hoy dicha regulación de flujos se encuentra en vías de eliminación. Las cartas de derechos de los ciudadanos es probable que se acaben generalizando en las actuaciones de las administraciones públicas.

De la misma manera que la sociedad revisa formas pasadas de intervención pública, nacen nuevas necesidades de intervención; por ejemplo, debido al progreso tecnológico, surge la conveniencia de regulación en el desarrollo de la biogenética, en el ámbito de la ingeniería molecular, en el del control de calidad en los alimentos, en el de la seguridad de los datos, en el reciclaje de productos industriales o en los nuevos servicios de intermediación

financiera. Todo ello era poco imaginable para nuestros legisladores pre-constitucionales y, con amplia base de consenso, posiblemente, ya lo es hoy entre los actuales.

En coherencia con lo anterior, los gestores públicos han de adquirir el hábito de aceptar cambios (y así la conveniencia de reciclaje y flexibilidad); las organizaciones públicas, mayor adaptación a entornos cambiantes; y los profesionales públicos, más capacitación técnica en instrumentos y menos apalancamiento ideológico en objetivos. Estos son algunos de los retos que dominarán, previsiblemente, la economía de los gastos sociales y su gestión en el futuro inmediato, y que de modo singularizado pasamos a analizar a continuación para los distintos sectores o componentes de gasto social.

c) *Las funciones del gasto público en las últimas décadas*

El cuadro n.º 1 recoge la evolución durante la última década del porcentaje que representan, en términos de PIB, las distintas funciones de gasto público. Si excluimos la evolución registrada por los pagos de la deuda pública —por su carácter de pivote del resto de acciones de gasto— y la función descentralizadora, por responder a cánones constitucionales que impiden un análisis de connotaciones endógenas a las opciones políticas de gobierno (esto es, casi un 30 por 100 del total de gasto), podremos centrar el análisis en las políticas públicas más cercanas al gasto social: educación, sanidad, pensiones y prestaciones sociales. Para ello, el cuadro n.º 2 muestra el peso, en porcentaje sobre el Presupuesto inicial para 1995 (cerca de los 30 billones de pesetas), de cada una de dichas políticas.

## TIPOLOGÍA PROVISIÓN - PRODUCCIÓN PÚBLICA

	¿Quién produce el servicio?	
	<i>La institución pública exclusivamente</i>	<i>La institución pública y privada</i>
<b>¿Quién decide (qué y cómo se financia) el suministro del servicio público?</b>		
– <i>Directamente la autoridad pública</i>	Provisión y producción pública	Provisión pública con producción pública y privada
Caracterización	<b>MODELO BUROCRÁTICO</b> Jerarquías Presupuestos globales Autoridad Lealtad	<b>COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA</b> Franquicias Financiación según actividad contratada Restricciones de entrada Impugnabilidad limitada Poder de mercado
Posibilidades de reforma	Torneos Bonos y primas	Licitaciones Contratos de base presupuestaria
– <i>Indirectamente como consecuencia de la elección del usuario.</i>	<b>MODELO DE COMPETENCIA PÚBLICA</b>	<b>COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA DESCENTRALIZADA</b>
Caracterización	Mercado restringido Financiación según elección Voz	Mercado regulado Financiación según elección Voz y salida Restricciones de entrada Irrelevancia de la dispo. a pagar
Posibilidades de reforma	Introducción de elementos contributivos ( <i>bonus/malus</i> o pagos complementarios)	Introducción de elementos contributivos complementarios, sustitutivos y alternativos

La terminología utiliza las siguientes acepciones: *financiación* atiende al origen de los fondos; *provisión*, se define de acuerdo con quien asume la responsabilidad directa de los servicios frente al usuario; *producción*, a la vista de la titularidad del agente que produce el bien o servicio.

### COMENTARIO

Atendiendo al cuadro anterior, cabe señalar, en efecto, que entre las ventajas que supone una más nítida separación entre provisión y producción de servicios públicos se encuentra la posibilidad de introducir políticas diferenciadas para cada uno de los distintos campos de gestión que la separación provoca, así como de distintas posibilidades de reforma. Fuera del modelo burocrático, en el que quien decide la compra del servicio y realiza el suministro correspondiente es la propia Administración, dos son las posibilidades alternativas de generación de una especie de *mercado interno en gestión pública*.

1. Apoyar la decisión de compra de servicios en la elección directa o indirecta del usuario, aun manteniendo la producción de los servicios bajo dominio público, así como también, básicamente, su financiación. Aunque el término no es comprensivo de la idea formulada en su integridad, quizá podríamos denominar a dicha opción la de la *competencia pública*: esto es, un mer-

cado restringido a productores públicos en el que ganan protagonismo los elementos de «voz» —elección— por parte de los usuarios y, a consecuencia de los efectos de una financiación que sigue a la elección, la emulación de competencia estableciendo *rankings* o torneos en relación a los montos públicos disponibles.

2. Abrir la esfera de la producción de servicios públicos a los agentes privados o instituciones otras a las estrictamente públicas. Se trata de simular competencia entre suministradores (públicos y privados) del servicio bajo una misma envolvente de provisión y, total o parcialmente, de financiación. Si el monopsonio de compra de los servicios se guía exclusivamente por la decisión de la autoridad administrativa se trataría de una *competencia simulada dirigida*, y si la decisión de compra resultase consecuencia de la elección del usuario, podría tildarse de *competencia simulada dirigida descentralizada* (aunque, de nuevo, los conceptos pueden no aportar suficiente riqueza de matices). Bajo la primera de las caracterizaciones, cabrá reinterpretar los procesos de concertación incluyendo los elementos más híbridos entre mercado y jerarquía, a los que se corresponde la idea de franquicias públicas. A su vez, deben cambiar posiblemente los procedimientos de licitación, a efectos de que la impugnabilidad sea efectiva, y la definición de compra de servicios a efectos de su remisión a una financiación presupuestaria cerrada. Bajo la segunda, deberá analizarse el grado de responsabilidad

en comportamientos y/o disposición a pagar de los decisores, a efectos de limitar el concepto equivoco de gratuidad en el punto de acceso.

Veamos a continuación, de modo resumido, cada una de ellas.

### COMPETENCIA SIMULADA

La idea subyacente en este planteamiento es la de configurar bajo el mantenimiento de un monopsonio público de compra de servicios —de aquí la noción de simulada—, un mercado de oferta en el que productores públicos y privados estén presentes (1). La decisión acerca de «a quién» concertar el servicio puede provenir bien del propio gestor público (competencia simulada dirigida), o bien a instancias del ciudadano, eligiendo éste al suministrador del servicio (competencia simulada descentralizada) (2).

Dichas políticas de contratación de producciones públicas o privadas, pueden responder a un posicionamiento basado en los argumentos siguientes: la titularidad privada supone: 1) formas de organización más sensibles a las tecnologías disponibles (incluyendo aquí tanto la distinta concepción en la consideración de cómo organizar la actividad en términos de centros de costes/centros de beneficios como en los sistemas de información y contabilidad); 2) menores restricciones coyunturales para la adaptación a la combinación de factores más adecuada en respuesta a costes relativos cambiantes, una mayor motivación a la gestión de tecnologías y a su *know-how*, y una mayor flexibilidad en la adopción de innovaciones; 3) finalmente, la posibilidad de definir un sistema de control más *ad hoc*, ajustado a las características de la producción, y menos vinculado a procedimientos formales.

A los puntos anteriores podrían añadirse, además, las ventajas que representa para el individuo un aumento de opciones de consumo —al poder elegir al suministrador del servicio—, en el bienestar del ciudadano.

Sin embargo, la presunción anterior de justificación de la contratación externa por la vía de la eficiencia debe ser matizada: el Estado se involucra en las instituciones de manera diferente a como lo hace la tecnología, debido a que el Estado es quien garantiza, en último término, los derechos de propiedad de los agentes. Por ello, uno ha de estar preparado para identificar qué tipos de derechos y obligaciones se está dispuesto a reconocer y a reforzar, y hasta qué punto; y, de este modo, en qué medida se quiere perseguir el objetivo de eficiencia sin perder el control democrático en los mecanismos de provisión.

No resulta difícil argumentar en contra de dicha modalidad de mercado interno, aquellos supuestos que parecen suministrar evidencia de que la gestión pública y privada no responden a condicionantes similares. Este es el caso, por ejemplo, cuando las restricciones administrativas o el ajuste por la naturaleza del servicio dificulta la comparación de «comparables». En la realidad, prácticas contables públicas de no cuantificación del coste de consumo de capital pueden falsear igualmente el grado de competencia teórica.

De modo adicional, dos factores pueden acabar limitando las posibilidades de mejora de la gestión pública sobre dicha base de innovación: la ausencia de una oferta privada suficientemente consolidada para ofrecer servicios comparables con los del sector público —por ejemplo, sobre bases geográficas y funcionales homogéneas—, y/o la constatación de una diferente exi-

gencia de fiducia y probidad en la actitud de gestores públicos y privados (3). Si este es el caso, la competencia entre productores públicos ofrece un terreno más seguro para la simulación competitiva, en la medida en que todos ellos responderían a unas mismas restricciones en su actividad. Ello se analiza a continuación.

### COMPETENCIA PÚBLICA

Bajo la denominación de competencia pública se recogen supuestos en los que un único demandante —el financiador público— permite que sean los usuarios quienes decidan la contratación de la mejor de las ofertas realizadas por los distintos productores públicos. Ello equivale a la utilización de un vale restringido para un conjunto de productores públicos.

Contra la financiación basada en la aceptación rutinaria del coste histórico y del incrementalismo presupuestario, los centros suministradores del servicio concurren por una financiación limitada como resultado de las elecciones de los consumidores. Dicha financiación se distribuye de acuerdo con los niveles de actividad, respecto de un total predefinido, y una evaluación de eficiencia relativa de costes por actividad. Ambos factores son la base para la consignación correspondiente de presupuestos.

En paralelo a lo anterior, ayuda también a la simulación de competencia el establecimiento de precios de transferencia en el seno de las organizaciones públicas. La imputación de costes vinculada a los distintos *outputs* intermedios de la cadena de valor del servicio incentiva la eficiencia en la medida en que los centros decisores de gasto son capaces de valorar los *outputs* a la vista de los costes asociados a las distintas actividades.

#### NOTAS

(1) La apertura de mercados internos que sobrepasen las estrictas esferas nacionales es, asimismo, algo que la creación del mercado único ha de favorecer. Por ejemplo, los centros de excelencia educativa o sanitaria que adquieran de este modo proyección europea pueden atraer no sólo los flujos fronterizos territoriales, sino también generar demanda transnacional.

(2) La política de concertación externa resulta particularmente apropiada cuando se trata de actividades repetitivas, bien resueltas desde el punto de vista técnico y de menor contenido discrecional (contratos completos). Mientras que algunas de las actividades públicas son capaces de compensar con aspectos de creatividad, acceso a determinados *inputs*, etc., el incentivo que puede no ofrecer el empleo y el salario público, aquel otro tipo de actividades más rutinarias, no siendo por tanto objetivo prioritario para la contratación externa, ya que en su producción, posiblemente, el sector público no tenga ventaja comparativa alguna. Ello puede facilitar que el gestor público se concentre en mayor medida en aquellos aspectos relativos a la eficiencia asignativa de los *outputs* intermedios al servicio de los *outputs* finales.

(3) Por ejemplo, si se acepta la deseabilidad de que «causa justa» y «proceso debido» informe la actividad pública, y de este modo descartar que la información privilegiada, la intuición, etc., pueda fundamentar una decisión pública.

Como se puede comprobar en el cuadro n.º 1, los gastos sociales suponen algo más del 50 por 100 del total, correspondiendo en su mitad al gasto en pensiones, una cuarta parte a gasto sanitario, y la parte restante —casi a mitades— se refiere a gasto en educación y a gasto en otras prestaciones sociales.

Destaca de dicho cuadro la disminución en el tiempo de la importancia del gasto en los servicios públicos tradicionales, el mantenimiento del peso de las prestaciones sociales, y el aumento del gasto financiero derivado de la deuda pública, de las actuaciones en el mercado de trabajo y desempleo, y de las transferencias a las administraciones territoriales, cuyo destino aquí resulta imposible de especificar.

Una fotografía más actualizada de las funciones del gasto público se ofrece en el cuadro n.º 2.

En este último cuadro, y bajo clasificación funcional forzosamente distinta a la anterior, vista la preocupante variación de criterios y contenidos (por lo que se intenta salvar la validez de la comparación por la vía de la mayor agregación, pese a la pérdida de información que ello comporta), sobresale la importancia del peso de la deuda pública, con un incremento espectacular entre 1995 y 1997, y de las actuaciones públicas en sectores económicos que se mantienen porcentualmente. Sobresale, asimismo, la pérdida de peso de los servicios sociales para los que se proyecta una cifra prácticamente estancada.

En las páginas que siguen, comentaremos la evolución de los gastos sociales, y de los sanitarios en particular, analizando algunos extremos para su consideración en un escenario de re-

CUADRO N.º 1

**EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LAS DISTINTAS FUNCIONES DE GASTO PÚBLICO EN TÉRMINOS DEL PIB (1984-1995)**

POLÍTICAS	1984	1988	1992	1995 (*)
<b>SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	3,4	3,1	2,5	2,47
Justicia .....	0,3	0,3	0,4	0,34
Defensa y política exterior.....	2,3	1,9	1,3	1,32
Seguridad ciudadana .....	0,8	0,9	0,9	0,81
<b>PRESTACIONES SOCIALES</b> .....	14,2	14,5	15,3	16,94
Sanidad .....	3,9	4,4	4,3	4,77
Pensiones .....	8,4	8,2	9,1	10,04
Vivienda .....	0,2	0,2	0,2	0,17
Otras prestaciones sociales .....	1,8	1,6	1,8	1,96
<b>ACTUACIÓN MERCADO DE TRABAJO Y DESEMPLEO</b> .....	2,8	2,7	3,2	3,40
Fomento del empleo .....	0,3	0,4	0,5	0,51
Protección al desempleo.....	2,4	2,3	2,7	2,89
<b>INFRAESTRUCTURA Y SUBVENCIÓN</b> .....	1,8	1,5	1,6	1,70
TRANSPORTES .....	0,9	1,0	1,2	1,32
Infraestructuras .....	0,9	0,5	0,4	0,38
Subvención al transporte.....	0,9	0,5	0,4	0,38
<b>EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN</b> .....	2,2	2,1	2,2	1,87
Educación .....	2,0	1,8	1,8	1,57
Investigación .....	0,2	0,3	0,3	0,30
<b>FINANCIACIÓN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b> .....	2,6	4,4	5,3	5,95
Financiación AA.TT. ....	2,6	3,9	4,2	4,72
Participación CE .....	0	0,6	1,1	1,23
<b>DEUDA PÚBLICA</b> .....	1,4	2,9	3,2	6,04
<b>OTRAS POLÍTICAS</b> .....	6,3	4,1	2,4	4,19
<b>TOTAL POLÍTICAS</b> .....	34,6	35,3	35,7	42,56

(\*) Previsiones iniciales. Cuadro tomado de J. RUIZ HUERTA, *Dimensión y características del sector público español*, IEF, Madrid, 1994, y actualizado para el año 1995.  
Fuente: IGAE. Dirección General de Presupuestos. Ministerio de Economía y Hacienda.

consideración del actual Estado de bienestar.

## 2. Los servicios sociales

### a) *Los servicios sociales y la distribución de la renta*

En España, el 20 por 100 más pobre de la población obtiene una parte relativamente pequeña de

los ingresos (solamente el 8,8 por 100 de la renta de la economía), mientras que el 20 por 100 más rico recibe una parte relativamente grande, el 38,4 por 100. El objetivo, en este contexto, de la actuación pública no puede ser otro que el de intentar instrumentar mecanismos de redistribución que consigan los efectos deseados a costes mínimos, en términos de pérdida de eficiencia o del

tamaño total de la renta a distribuir.

Las discrepancias ideológicas aparecen normalmente en este terreno como resultado del intento de determinar las causas que provocan la desigualdad y, en su caso, las medidas a tomar para evitarlas.

No cabe duda de que, de todas las ópticas desde las que se puede analizar la distribución de la renta, el reparto personal resulta la más interesante, aunque sus cifras contengan ya el propio efecto de la política económica en cuanto hayan podido promover o no la equidad social (27).

Vayamos primero a los datos: hemos visto cómo el porcentaje de la renta total que percibía el quintil superior de las economías domésticas en España era cercano al doble de lo que le correspondería de un reparto estrictamente proporcional. En una comparación internacional, dicha cifra resulta similar a su homónima para Estados Unidos, y superior a la de los países europeos de nuestro entorno. Para el 20 por 100 de hogares de menor renta, las cifras eran un poco más favorables para España: algo por encima del 7 por 100; de nuevo por debajo de la mayoría de los países europeos, aunque en este caso algo por encima de EE.UU., que no alcanzaba el 6 por 100. Esta es, por tanto, la situación actual, después de que España haya realizado uno de los mayores esfuerzos redistributivos de entre los registrados en las economías occidentales de su entorno en la última década.

En cuanto a su evolución, Del Río y Ruiz-Castillo (1995) concluyen, comparando las Encuestas de Presupuestos Familiares, un importante incremento de la renta media entre 1980 y 1991. En términos reales, ésta habría cre-

CUADRO N.º 2

**LOS GRANDES COMPONENTES DEL GASTO EN EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO, FINANCIERO Y NO FINANCIERO DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS**  
(En millardos)

POLÍTICAS	Presupuesto inicial 1995	Porcentaje	Proyecto 1997	Porcentaje
SERVICIOS GENERALES ..... (Servicios de carácter general; Justicia, Defensa, Protección civil y Seguridad ciudadana)	1.866,5	6,3	1.825,6	5,2
SERVICIOS SOCIALES ..... Seguridad Social; promoción y protección, y producción de bienes de carácter social. (Pensiones, sanidad, educación y cultura, desempleo, vivienda y otras prestaciones)	15.344,9	51,8	16.924,5	47,97
ACTIVIDADES ECONÓMICAS ..... (Regulación económica de carácter general, de sectores productivos, infraestructuras, agricultura, industria y energía)	2.689,3	9,1	3.410,9	9,7
DEUDA PÚBLICA.....	4.219,2	14,2	8.285,2	23,5
OTRAS TRANSFERENCIAS ..... (Transferencias a administraciones nacionales y supranacionales)	4.130,5	14,0	4.835,8	13,7
OTRAS POLÍTICAS NO INDIVIDUALIZADAS.....	1.369,9	4,6	—	—
<b>TOTAL PRESUPUESTO CONSOLIDADO .....</b>	<b>29.620,1</b>	<b>100,0</b>	<b>35.282,0</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Resúmenes Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de 1995 y 1997. Ministerio de Economía y Hacienda.

cido entre el 20 y el 30 por 100, una vez ajustados los hogares según tamaño.

Además, el aumento en la renta media en la década de los ochenta resulta proporcionalmente más alta para las rentas bajas, y ello pese a que los gastos de inversión aumentan, en lugar de disminuir, las diferencias relativas. Como consecuencia, desde el punto de vista de la desigualdad relativa, se habría producido un aumento agregado del bienestar.

Sin embargo, desde la óptica de la desigualdad absoluta, las diferencias aumentan: la variación absoluta de la renta media es mayor para las rentas altas que para las bajas. Este resultado no favorecería una conclusión inequívoca de aumento agregado del bienestar para el período analizado (Del Río y Ruiz-Castillo, ob. cit.).

Sabemos que, en general, una más alta asignación de renta a los tramos de población menos favorecida viene propiciada por la

expansión de las prestaciones sociales y los costes del factor trabajo. Una mayor extensión de la población jubilada, el crecimiento del paro y la mejora en las rentas de capital y en el excedente empresarial, al contrario, parecen favorecer una mayor concentración de la renta.

Asimismo, de una comparación internacional resulta que mientras para el período 1980-1988 la *ratio* del quintil de las familias con renta más alta respecto del quintil con renta más baja era de 5,8 para España; dicho coeficiente era de 4,6 para Suecia, 6,8 para el Reino Unido y 8,9 para Estados Unidos (28).

Si se examina la riqueza en lugar de la renta, la desigualdad parece más extrema. En España no se ha realizado nunca una investigación sistemática de los patrimonios familiares. Sin embargo, según un reciente estudio de García Durán (29) acerca de la riqueza total (en activos —riqueza física y en rentas de la propiedad y del capital, capitalizadas— y en pensiones de jubilación, también capitalizadas), un 10 por 100 de la población concentra el 22,6 del total de la riqueza. En conjunto, el 70 por 100 de la población española no alcanza siquiera la mitad (47,7 por 100) de la riqueza total.

Por componentes, la riqueza física está relativamente bien repartida (hay muchos propietarios ocupantes de vivienda), contrariamente a las rentas de propiedad, que están más concentradas. La elevada desigualdad que introduce la capitalización de rentas queda, sin embargo, más que compensada por la mayor igualdad que introducen los derechos de pensión reconocidos. Globalmente, la riqueza en el total de activos está distribuida de forma menos igualitaria, según el estudio señalado, que la riqueza física.

La gran desigualdad de la riqueza entre los miembros de cualquier cohorte constituye otra prueba más de que las estadísticas de la desigualdad de la renta se han de analizar con sumo cuidado. En España, la riqueza física por grupos de edad se reparte de forma igualitaria en el grupo de los jóvenes (tienen poco) y en el de los jubilados (tienen relativamente mucho). La desigualdad se da sobre todo entre los 35 y 54 años. Las desigualdades en la distribución de la riqueza total provienen, sobre todo, de las diferencias de derechos a pensión reconocidos por edades, con una distribución muy igualitaria en la edad adulta.

Al margen de las valoraciones anteriores, conviene reconocer que los indicadores de desigualdad acostumbran a plantear problemas. ¿Han tenido los datos debidamente en cuenta el valor de las subvenciones en especie (vivienda, beneficencia, etc.) que concede el Estado a los menos favorecidos? ¿Debería haberse incluido como componente de la renta el aumento de valor de las acciones y de otros activos, o incluso del propio capital humano de los individuos? (30).

Además, más allá de la definición del objetivo que se pretende garantizar con las cuestiones de equidad presentes en las políticas de redistribución de los recursos públicos, el cómo se puede hacer operativo dicho objetivo es, todavía hoy, objeto de debate en el estudio de la economía pública.

Para ello, hace falta empezar por reconocer que las desigualdades observadas se han de valorar de manera muy distinta según sean catalogables como 1) aceptables, por el hecho de que sean: a) inevitables (por ejemplo, derivadas de que el sexo condiciona la esperanza de vida al

nacer o la herencia genética), o b) deseables (cuando su eliminación genera resultados peores para la propia distribución desigual que se pretende corregir), o como 2) intolerables, por ejemplo, por el hecho de que supongan una pauta sistemática de arbitrariedad o discriminación que se valora como factor que atenta a la cohesión social. Las posibilidades de actuación sobre este último tipo de desigualdades son, a su vez, diversas en la realidad. Así, las instituciones colectivas puede que a) quieran actuar para su corrección y no puedan, o que, efectivamente, b) quieran y puedan luchar contra la desigualdad. Finalmente, y en este último supuesto, dicha intervención puede requerir actuaciones 1) a través del propio sector al que se vincula la desigualdad, ó 2) a través de acciones instrumentadas desde fuera del sector; lo cual, de nuevo, no siempre puede resultar factible.

De acuerdo con el contexto en el que nos situemos, la actuación dirigida a enderezar el balance de igualdad perdido por la vía de reorientar los recursos económicos requiere, consiguientemente, fijar, en primer lugar, la referencia utilizada en la noción de equidad en cuestión; así, por ejemplo, para hacer efectivo el concepto con respecto a la igualdad de acceso, o consumo por igual necesidad, diferenciándola en este caso de la preferencia. Para ello, la delimitación entre necesidad y preferencia nunca resulta en la práctica sencilla, ya que puede resultar vinculada a circunstancias individuales (31). Nótese, de manera adicional, que determinados comportamientos adictivos sobrevenidos pueden iniciarse por preferencia y finalizar en necesidad. Por lo demás, cabe cuestionarse acerca de si la unidad de referencia (personal, de clase social o territorial) a la

que se remite el análisis de «necesidad» aporta un marco de actuación coherente, más allá de la identificación de un determinado supuesto de desigualdad. No es, en este sentido, el menor de los problemas la cuestión de cómo tratar esta misma unidad de referencia en el tiempo: por ejemplo, en el caso que exista movilidad geográfica o social.

Finalmente, una vez definido el principio de actuación, cabe interrogarse acerca de dónde se sitúa el límite a la intervención deseada para el caso del bien categórico que se contemple. Por ejemplo, en asistencia sanitaria, ¿se trata de «igualar» la salud del pobre en mal estado respecto a la del pobre en buen estado o respecto a la del rico en buen estado?; ¿se ha de ejercer con criterios compensatorios ilimitados?; ¿acaso independientes de las conductas y/o voluntades individuales?

b) *Servicios sociales: instrumentos*

No es evidente qué puede o debe hacer el Estado para modificar los factores subyacentes a la desigualdad. Dependiendo de cuál sea la causa de la desigualdad, así debería ser la intervención del Estado. Impuestos más progresivos, aumento de la redistribución por medio de programas sociales e incremento de los programas de educación y formación para participar en las oportunidades existentes pueden llegar a ser instrumentos de muy distinta efectividad. Algunos programas pueden considerarse incluso de eficacia nula o irrelevante para quienes sostienen que la mejor manera de aumentar el bienestar de los pobres es acelerar el crecimiento de la economía, para lo cual es necesario que el Estado no intervenga más, sino menos.

En cualquier caso, uno de los instrumentos básicos para la lucha contra la pobreza es, en todos los países, el de los programas sociales. La conveniencia de rediseñar los contenidos de dichos programas, en un contexto de crisis de las finanzas públicas, fuerza a su mayor selectividad: actuar contundentemente no sobre cualquier causa que incida en la desigualdad, sino tan sólo sobre aquéllas que tengan un efecto «despegue» superior, parecería apropiado. Para ello, y contrariamente a lo que muchas veces se piensa, la consecución de objetivos en materia de servicios sociales permite un elevado grado de sustituibilidad entre medidas, y así de innovación en el diseño de políticas sociales. Es probable que este tema reciba una mayor atención en el futuro inmediato (32).

En general, las opciones disponibles según el tipo de actuaciones son, a grandes rasgos, las siguientes: 1) Intervención directa con regulación, monopolio de oferta y monopsonio de compra (estatalización de la producción de servicios). 2) Producción pública, en régimen competitivo u oligopólico, de un bien o servicio con objetivos de fijar referentes de precios y calidades y garantizar una oferta básica de servicios. 3) Compra de un bien o servicio ejerciendo monopsonio u oligopsonio. 4) Regulación con incentivos al sector privado y especificación de un marco de subvenciones-impuestos a los agentes. 5) Regulación del sector (consumidores o productores), forzando la realización de una determinada actividad por cuenta y riesgo de los agentes privados.

En la aplicación práctica de las medidas, será posiblemente necesario:

a) Ejercer una fiscalización importante del cumplimiento de la

condición que otorga la elegibilidad del servicio a partir de la identificación del «beneficiario» (quiénes son los pobres, quiénes los afectados por determinadas incapacidades —físicas, sociales—, los potenciales perceptores de subsidios a la vivienda —según status, edad, ocupación, renta, ...—, etcétera).

b) Orientar los fondos públicos disponibles hacia los servicios más básicos y hacia los colectivos más necesitados. Fuera de éstos, se han de distinguir aquellas prestaciones complementarias de naturaleza contributiva. Ello implica explicitar la separación de los derechos contributivos y asistenciales del gasto social: hoy, entre los primeros, encontramos las pensiones contributivas, la ILT y la invalidez provisional; entre los segundos, las pensiones no contributivas, respecto de las que cabría quizá su unificación con las prestaciones familiares y con la renta mínima de reinserción, donde ésta exista.

c) Aun en aquellos casos en que se mantenga una financiación de naturaleza colectiva, cabría buscar el respeto a criterios individuales en el modo de prestación de servicios en los que se traducen los derechos sociales devengados.

d) Orientar las actuaciones hacia las fuentes más próximas de la desigualdad, en lugar de centrarlas en los resultados, tendiendo a considerar la consecución de la equidad en supuestos en que no se justifica la envidia, al ser los resultados producto de idénticas posibilidades de consecución.

e) Generar la noción de mérito y contraprestación en las ayudas públicas, haciéndolas más sinalagmáticas en su naturaleza, con exigencia de determinadas actuaciones o comportamientos

individuales a efectos de poder acceder y/o continuar en el disfrute de algunos derechos.

Fuera de la miscelánea actual de los servicios sociales, un ámbito del gasto social que requiere una actuación más precisa, no tanto por su nivel como por el empuje implícito a su crecimiento, es el sanitario. A dicho gasto se refiere el siguiente epígrafe.

### 3. La sanidad

#### a) *La asistencia sanitaria: claves de la intervención pública*

Existen razones para la implicación del Estado en la provisión de servicios sanitarios, a pesar de ser la atención sanitaria un bien predominantemente privado. La fundamentación normativa fundamental quizá sea la relativa a los efectos derivados de los problemas de información. La selección adversa, como información oculta, quiebra el mercado, al devenir éste incompleto, otorgando una cobertura menor a la socialmente deseable. El problema estriba en que el mercado, desconociendo qué individuos son de bajo riesgo y cuáles son de riesgo alto, sufrirá la «degradación» provocada por aquellos usuarios de alto riesgo que, no siendo identificables, se hacen pasar por usuarios de riesgo bajo, burlando con su elevada utilización los valores establecidos en la prima media. El colectivo realmente de bajo riesgo se irá separando, generando un equilibrio ineficiente: la entrada sucesiva de individuos de alto riesgo que se presentan como de bajo riesgo continuará expulsando a los individuos realmente de riesgo bajo, al hacerles menos y menos atractiva la cobertura.

Cabría reconocer, portanto, como mejora paretiana, una sub-

versión cruzada que eliminara el interés de los individuos de alto riesgo en hacerse pasar por individuos de riesgo bajo. Pero aun cuando ésta fuese una política Pareto dominante, no existen incentivos individuales para que se lleve a la práctica: todos los individuos de bajo riesgo esperarían que sea otro quien la afronte. Estaríamos, en consecuencia, en presencia de un bien público —con una solución de corte individual afectada por problemas de *free riding*—, con la consecuente ventaja potencial de una actuación regulatoria pública, capaz de ser impuesta por coacción, de obligatoriedad de pertenencia a la institución aseguradora.

Conviene, en este sentido, no confundir la selección adversa con la denominada selección de riesgos. Esta última, a diferencia de la primera, se produce cuando la aseguradora, conociendo perfectamente a los individuos, responde ante una financiación capitativa seleccionando tan sólo los buenos riesgos. Nótese que la selección adversa es algo intrínseco al pago capitativo (no ajustado por riesgo), y no depende de la titularidad pública o privada del proveedor.

Otorgada la justificación por el lado del aseguramiento social, surgirá, sin embargo, el problema de la «acción oculta», problema de información también conocido como *moral hazard*, o abuso moral. De nuevo, la introducción de correspondencia entre acción y grado de cobertura de riesgo se haría necesaria, suponiendo en favor de determinadas instituciones públicas ventajas sustanciales para su seguimiento y control.

#### b) *Instrumentos de intervención pública en el sector sanitario*

La solución al problema de la selección adversa es, por tanto,

asegurar el acceso universal al seguro médico. Como señala Drèze (33), lo relevante es que dicho acceso ha de ser universal en el sentido de independiente del estado de salud de los suscriptores de pólizas, y no necesariamente independiente de otros factores, como puede ser, por ejemplo, la renta. Es la obligatoriedad de pertenencia al esquema de seguro la prescripción teóricamente avalada, y no su gratuidad. Sólo en la medida en que se demostren relaciones fuertes entre estado de salud y pobreza se justificaría cierto grado de sustitución. Por ejemplo, en EE.UU. se cuestiona abiertamente la relación entre pobreza y vejez, con lo que estaría poco justificado un programa público como Medicare (asistencia gratuita a los mayores de 65 años).

El problema del riesgo moral asociado al seguro sanitario apuntaría, contrariamente al acceso gratuito, a una participación en los costes derivados del consumo de servicios asistenciales. Dicha política no tiene nada que ver con supuestas estrategias privatizadoras en sanidad, ya que el problema es idéntico tanto si estamos en presencia de un asegurador público como de un asegurador privado: se trata de una cuestión de incentivos de pacientes y médicos —como agentes de los anteriores—, y no de comportamiento o incentivo del tipo de asegurador.

Sobre el extremo comentado, Drèze (ob. cit.) destaca cómo la cuestión de riesgo moral en sanidad tiene dos dimensiones: acciones de prevención insuficientes y exceso de consumo. La teoría del seguro afronta ambas situaciones casi de modo contradictorio. Respecto de la falta de autoprotección, el seguro óptimo debe de incluir cobertura plena tras una parte deducible constante. Respecto del sobre-consumo,

la forma que ha de tener la cobertura es limitada a un máximo, tras el cual se sigue una participación proporcional en costes. Los deducibles podrían vincularse, por ejemplo, al tipo de diagnóstico; la participación en costes, al consumo. En este último caso, tanto el principal (paciente) como el agente (médico) deberían, en principio, participar de dicha política de contención de costes.

Por lo demás, la cobertura universal debiera de funcionar sobre la base de la recuperación de costes, de la transferencia monetaria indemnizatoria, más que sobre la base de la prestación en especie. Comparando ambos tipos de transferencias, a igual importe de subvención, la primera modalidad posibilita un mayor bienestar. En definitiva, hace falta considerar «preferencial» algo más para acabar avalando la solución «producción pública», que, como tal, supondría una valoración social no normativa.

Las primas resultantes, que, recuérdese, no cabe que sean discriminatorias (actuariamente ligadas a los riesgos implícitos a los estados de salud de los individuos), puede, sin embargo, que no resulten asumibles por toda la población (especialmente por parte de aquellos grupos de renta inferior). Para ello, el acceso gratuito exige criterios redistributivos, ya que no se justifica, en principio, por problemas de selección adversa.

En definitiva, no hacen falta argumentaciones distributivas para estar en contra de la cobertura selectiva. Se trata de una cuestión de eficiencia *ex ante*, plenamente aplicable, por ejemplo, al diseño de un sistema de cobertura sanitaria para una población parcialmente desconocida (*non-nasciturus*, pongamos por caso). A su vez, desde el punto de vista

de la implementación en la realidad de dichos criterios de eficiencia en la actuación pública, se trata de la nada fácil tarea de encontrar la dosis apropiada de «privacidad» (participación individual en la decisión) y obligatoriedad (caracterización de la intervención pública en dicha decisión) en la asignación de los recursos.

#### c) *Algunas reflexiones específicas*

— La equidad como objetivo en el suministro de cuidados de salud.

Entre los argumentos que a menudo se utilizan para justificar la intervención pública en sanidad, aparecen razones por las que, debido a supuestos criterios de justicia social, la salud podría considerarse distinta del resto de bienes, aceptando su consideración como bien de mérito, preferente o tutelar.

¿Pueden derivarse las políticas de salud de la teoría convencional de la justicia distributiva? Una posible base de justificación para ello estriba en otorgar «derecho a la salud» por el hecho de que ésta es necesaria para preservar la vida y desarrollar los planes vitales de los individuos. Una segunda justificación vería en la atención a la salud no el resultado de un derecho, sino la consecuencia normal de una forma de altruismo en la tradición kantiana, postulando que, de no garantizarla, se produciría un atentado a los sentimientos más elementales de equidad y solidaridad humana.

Ambas concepciones implican que las intervenciones públicas en los mercados de salud se justificarían en la medida en que garantizaran a todos los individuos un acceso a la salud suficiente para conservar la vida y desarrollar su potencial humano. Ello no

implica, necesariamente, igual consumo de servicios sanitarios. Se trata de otorgar suficiencia para garantizar las capacidades básicas de la población. A juicio de Zubiri (34), lo que ello deba incluir es debatible. Una interpretación podría consistir en que la «suficiencia» pretendida incluyese la garantía de acceso a la fase de diagnóstico y tratamiento de aquellas patologías que afectan a las capacidades básicas y, probablemente, que garantizase la medicina preventiva.

Tampoco implica que el sector público haya de cubrir todas y cada una de las prestaciones de modo gratuito. Se trata de garantizar, simplemente, que ante una enfermedad nadie quede sin asistencia médica que sea considerada esencial, o se vea abocado a la pobreza para pagarla. De hecho, el sector público podría obligar a todos los ciudadanos a comprar seguros médicos privados, limitándose la intervención pública a pagar las primas de aquéllos sin recursos. O podría limitarse a suministrar cobertura total de las necesidades cubiertas de manera gratuita sólo para quienes tuvieran una renta por debajo de un cierto nivel, mientras que para el resto sólo se garantizaría la cobertura en el caso de enfermedades catastróficas (muy costosas, crónicas, etcétera).

En resumen, lo importante será aquí discutir no tanto el qué sino el cómo de dicha intervención; esto es, partiendo de la base de que se postula la intervención pública en el ámbito de los cuidados de salud, de qué manera el Estado puede utilizar el mercado y/o dirigirlo hacia los fines colectivos (35).

A estos efectos, la imposibilidad del poder político para comprometerse (dada la soberanía de sucesivos gobiernos para alterar las condiciones de las relaciones)

es, ciertamente, un punto de debilidad, puesto que puede generar problemas de abuso moral: el Estado generalmente acaba otorgando algún tipo de cobertura o financiando determinado tipo de prestaciones, pese a que haya amenazado con hacer lo contrario (Stiglitz) (36). Siempre existe alguna correlación de fuerzas políticas, algún mecanismo de elección social, grupo de presión o colectivo «buscador de rentas» capaz de influir en el resultado deseado. De modo similar, pero ahora por el lado de los puntos fuertes, se sitúa la capacidad del Estado de eliminar comportamientos aprovechados (*free ri-*

*ders*) y garantizar el *pool* óptimo de riesgo por la vía de actuaciones de obligado cumplimiento. Entre éstas se determinaría, por criterios de eficiencia, la cobertura obligatoria de unos niveles mínimos de seguro sanitario.

Respecto del primer punto (necesidad de la intervención), se puede afirmar que el mercado y su mano invisible, como guía a la eficiencia en el sector sanitario, simplemente no opera a la vista del comportamiento efectivo de la oferta y de la demanda sanitarias. Para darse cuenta de ello, hace falta entender hasta qué punto son restrictivas las condi-

ciones de la mano invisible: no existe en la realidad el marco en el que pueda desplegar sus efectos supuestos. Por tanto, algún instrumento de regulación resulta necesario.

En cuanto a la equidad, puede que sea la garantía individual de las capacidades básicas lo que justifique una intervención pública en el mercado sanitario. Derivar el beneficio conjunto, en términos de bienestar social, sumando niveles de salud (a «lo Oregón») —de modo ponderado o no—, asignando más recursos a quienes pueden contribuir en mayor medida al agregado salud,

### EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO SANITARIO Y NIVEL DE INSUFICIENCIA FINANCIERA

El porcentaje de gasto por persona en servicios médicos y el peso del gasto sanitario sobre el gasto total muestra, entre 1981 y 1991, un crecimiento anual medio de 2,63 por 100. Si dicha cifra de crecimiento se refiere no al porcentaje, sino a cifras absolutas por persona, la media se sitúa en el 13,12 por 100, cifra muy por encima del crecimiento nominal del PIB. Para el conjunto del gasto público INSALUD la cifra fue del 14,45 por 100 entre 1986 y 1993.

El gasto hospitalario público por habitante y año muestra cifras de crecimiento similares en torno al 14 por 100; cifras de corte prácticamente idéntico, en este caso para los años 1983 y 1993, se registran en el importe de la prestación farmacéutica por habitante.

Las operaciones de saneamiento realizadas en 1989 y 1992 han sido, respectivamente, de 271.719 y 561.122 millones de pesetas. Así, por ejemplo, tras haber periodificado en 1992 la deuda contraída acumulada en diversos años anteriores, el gasto que se aflora tiene poco que ver con las cifras liquidadas del año en cuestión —es decir, antes de imputar a dicho ejercicio el exceso de gasto—, y por supuesto, de las presupuestadas (\*). Sin considerar el crédito extraordinario, se registró una insuficiencia financiera de 68.000 millones de pesetas para el año 1992 y de 56,5 miles de millones para 1993, dejando de contabilizar, en este caso, el suplemento de crédito. El Grupo de Trabajo sobre Financiación Sanitaria, creado a efectos de revisar la deficiente financiación autonómica, estableció un calendario de saneamiento para atender a aquellas insuficiencias. Las partidas correspondientes irían, en parte, a presupuesto inicial y en parte a suplementos de crédito para los próximos cuatro años. Sin embargo, incluso en la programación de dichas partidas se incorporan ya las previsiones sobre insuficiencias «normales», solucionadas año tras año a través de créditos ampliables. Todo ello complica en gran medida el conocimiento del gasto real del ejercicio presupuestario anual. Por ejemplo, el acuerdo de septiembre de 1994 del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha acabado reconociendo una deuda generada entre 1992 y 1993, no incluida en las anteriores operaciones de

saneamiento, por un montante de 290.000 millones de pesetas, no contabilizado en su día por falta de presupuesto.

A la insuficiencia financiera general, que resulta de aplicar a los niveles actuales una financiación vinculada al PIB nominal, se añaden los potenciales recortes derivados del llamado escenario de consolidación del gasto. Para 1995 se pretendió inicialmente aumentar a 152.000 millones los 90.000 millones iniciales calculados para el año 1994. Más recientemente (abril, 1996) los responsables de Hacienda han vuelto a fijar la cifra de 90.000 millones iniciales, a efectos de determinar la base de proyección de crecimiento de financiación para 1994, dejando abierta la cifra a considerar finalmente para 1995 y años sucesivos. Como resultado de todo ello, muchos gestores del gasto sanitario no vislumbran otro instrumento para afrontar la propuesta reducción del gasto que la infrapresupuestación. Entre 1986 y 1993 se calcula una desviación anual promedio, no aflorada, de unos 150.000 millones anuales. Ello parece estar generando aportaciones financieras adicionales, por parte de comunidades autónomas, al presupuesto inicial en salud por habitante y año, en términos medios, de 8.025 pesetas; esto es, en torno a un 8 por 100 del total del gasto financiado según los mecanismos de financiación territorial.

Para 1997, se intentó reducir la financiación sanitaria con los supuestos ingresos (menos gastos) derivados de las medidas de contención: básicamente en materia de medicamentos y los derivados de la congelación salarial. Al final se ha aceptado que ello complementase y no redujera el crecimiento pactado para el gasto sanitario (Acuerdo de 1994 del Consejo de Política Fiscal y Financiera) al ritmo del incremento del PIB nominal. Siguen siendo polémicas las bases de cálculo (más allá de la solución encontrada para 1994) y el tamaño que el desfase haya podido generar en endeudamiento encubierto en 1995 y 1996; hecho reconocido por todas las comunidades autónomas con competencias transferidas, aunque no por parte del INSALUD-Gestión directa.

(\*) Véase N. SANFRUTOS, (1993).

no sería, de este modo, coherente con la idea anterior.

Finalmente, el cómo racionar las intervenciones fuera del análisis del corte individualista propuesto, requiere criterios que prevalezcan por encima del individualismo, con asignaciones que se derivan de formas determinadas de la función de bienestar social, y con ponderaciones que reflejen los criterios éticos prevalentes.

— Gasto sanitario, competitividad y Estado de bienestar. Algunas claves para la continuación de la reforma sanitaria.

Si resumiéramos los rasgos estilizados del escenario que más consistencia presenta con el análisis anterior, ello nos llevaría a postular:

a) La consolidación de la idea de catálogo (contenido de la póliza pública), con prestaciones ordenadas con criterios de coste utilidad sobre la base de, cada vez más, valoraciones individuales.

b) Desmonopolización de la mayoría de prestaciones sanitarias hoy públicas. La entrada de producción privada concertada, financiada públicamente, exige la adaptación del marco regulatorio para la acreditación y la definición de contratos eficientes (incentivo-compatibles, etcétera).

c) Profundizar en los procesos de elección por parte del usuario: pese a no poder optar por salir de la cobertura universal básica y obligatoria, es coherente que el afiliado elija entre plan asegurador (público o no) y red asistencial de cobertura de contingencias, y entre distintos profesionales integrados en dicha red (cabeceras, especialistas o similares).

d) Aparición de diversidad territorial en formas y contenidos:

las prestaciones públicas autonómicas, por encima de los niveles básicos establecidos, será común que difieran; las políticas de producción *versus* concertación de servicios también variarán de modo normal, como lo harán las condiciones de empleo y de retribución de los profesionales y divergirán las políticas de gestión sanitaria. Dicha diversidad será plena cuando se acompañen de responsabilización fiscal todas las diferencias en los menús de gasto de las distintas comunidades autónomas.

e) A pesar de que conjuntamente, y por motivos de recaudación tributaria, puedan cuestionarse las desgravaciones fiscales, es probable que aumenten las políticas de subsidiación de gasto privado que aminoren la carga fiscal en las prestaciones sanitarias públicas. Dicha subsidiación cabe esperarla más en el ámbito del gasto sanitario privado no concurrente a las prestaciones cubiertas (esto es, fuera de catálogo: odontología, determinadas prótesis, parcialmente en gastos extraordinarios de farmacia) que en relación al concurrente. Asimismo, es esperable que la subsidiación se limite, por renuncia a la utilización total o parcial del sistema sanitario público, a la parte contributiva de la financiación sanitaria; no al total de la financiación (incluida la financiación tributaria mayormente solidaria), u opción conocida como de «salida» del sistema sanitario público.

f) Coherentemente con las mayores posibilidades de elección que pueda permitir el sistema, la complementación de pagos es probable que aumente. Este incremento se debería producir manteniendo el carácter social del aseguramiento por el lado de primas complementarias, no discriminatorias, y no según primas ajustadas a característi-

cas individuales o actuariales (asociadas a riesgo). Es esperable, sin embargo, que se requieran determinados períodos de permanencia en aseguramiento o de carencia en el acceso a determinadas prestaciones.

g) En la reorientación de la financiación pública, una primera opción consistiría en redirigirla hacia aquellos colectivos más necesitados. Es decir, dejar abiertas las prestaciones adicionales a las básicas para las clases de renta superiores (en el sentido de asegurar la cobertura de situaciones catastróficas o grandes riesgos, dentro de la aproximación rawlsiana de las necesidades primarias), mientras que para las clases menos favorecidas la cobertura podría incluir tanto las prestaciones básicas como las complementarias. Una segunda opción selectiva consistiría en buscar un *pool* de riesgo a nivel individual, al estilo de lo que son los fondos de Providencia de algunos países del Este (por ejemplo, el de Singapur —Stiglitz, 1994—). Se pretende de este modo forzar la integración de contingencias afines (pensiones, invalidez temporal, asistencia aguda, crónica o subsidios por pérdida temporal del empleo). Se trataría con ello de buscar, a nivel individual, la compensación de riesgos desde una perspectiva de ciclo vital (las compensaciones son posibles al no ser coincidentes las contingencias). Ello no sería óbice para que a) los individuos pudieran completar los fondos con pagos adicionales a los obligatorios, a la vista de los niveles de utilización requeridos en cada momento por éstos, ni para que b) el Estado supliera la falta de capacidad de aportación financiera de determinados colectivos —por ejemplo, ante contingencias catastróficas— con subvenciones sociales a dichos fondos. Para ello, sería decisiva

la correlación negativa en el tiempo entre distintos riesgos: la virtualidad de dicha propuesta sería cuestionable en la medida que fuese estructural, por ejemplo, la relación entre paro, pérdida de renta y problemas sanitarios.

h) En el escenario de mantenimiento de los actuales ámbitos y niveles de producción pública directa, parece oportuno profundizar en la señalización interna que ofrecen los precios de transferencia para la correcta asignación de los recursos. La noción de precio sombra o coste monetario asociada a cada una de las decisiones tomadas ha de permitir clarificar responsabilidades. En efecto, se trata con ello de que los centros de coste que no lo sean de responsabilidad realicen la actividad requerida al mínimo coste, mientras que los centros de coste que sí sean de responsabilidad valoren tanto los costes como los beneficios. Todo ello, claro está, a partir de la actividad pactada y los presupuestos consignados de manera consecuente con una dirección por objetivos.

#### **4. Otras partidas de gasto**

Otros gastos que conviene comentar a la vista de su importancia son los relativos a Justicia, Educación y Vivienda. No podemos hacerlo aquí con todo el espacio necesario, por lo que pasamos a formular tan sólo algunas consideraciones tentativas.

Por lo que se refiere a los *gastos en justicia*, en sus aspectos de administración judicial y penitenciaria, cabe destacar tres extremos: en primer lugar, la evolución de dicho gasto va muy ligada a la del gasto en personal. El planteamiento de falta de efectivos para el suministro deseable del servicio ha irrumpido en las políticas de gasto de la mano a) de

las innovaciones organizativas (Ley Orgánica General Penitenciaria, de Centros Penitenciarios, Orgánica del Poder Judicial y de Demarcación y Planta, Ley de Jurado, entre otras) y b) de un importante incremento retributivo producido en el último quinquenio.

A pesar de ello, y en lo que se refiere en concreto a la administración de la justicia, el crecimiento del gasto en términos reales y el mantenimiento de su importancia en el PIB, a la vista de los análisis efectuados (Pedraja y Salinas, 1995), no parece corresponderse con un incremento de la productividad aparente de los servicios que presta. Además, desde una óptica comparativa, sólo el gasto en el beneficio de justicia gratuita refleja índices inferiores a los de los países de nuestro entorno. No así para las partidas relativas a personal y al resto de dotaciones conjuntas (Pastor, 1993). En lo que se refiere a administración penitenciaria, pese a haberse cerrado algo el diferencial entre población reclusa y plazas disponibles, nada parece indicar que proceda para el futuro una relajación del esfuerzo presupuestario. Y ello pese a que la Administración ha visto multiplicado por 2,7 su presupuesto entre 1986 y 1993, no aumentando la población reclusa más que en un 50 por 100 (Grand y Mateo, 1993).

En lo que se refiere al *gasto educativo*, una comparación internacional ajustada por diferenciales de renta y capacidades adquisitivas arroja aún para España un nivel inferior al que supondría un escenario de convergencia en gasto público. Sin embargo, en el caso que nos ocupa (como en el sanitario), las cifras de pérdida relativa de peso del gasto educativo en el gasto público sobre el PIB de la economía española se han de interpretar con cuidado,

dado que están afectadas por los traspasos a las comunidades autónomas, y dicho gasto no se reimputa por funciones de un modo plenamente satisfactorio. Una vez neutralizado dicho efecto (Bengoechea, 1994), el peso del gasto educativo en el PIB aumenta sustancialmente. De nuevo, resulta aquí complejo un análisis de cuál pueda ser la futura evolución del gasto en educación con pretendido alcance globalizador. Sin embargo, todo apunta a: 1) que el gasto en Enseñanza Secundaria, a la vista de las reformas en las que se inserta (implantación de la E.S.O. entre 1995 y 1998), absorberá con creces un eventual descenso vinculado a la evolución demográfica, en la población escolar; por lo que difícilmente cabe esperar una reducción de financiación pública de dicho gasto; 2) que la Formación Profesional, todavía carente de un enfoque consolidado, requerirá cambios de adaptación al entorno laboral, de coste cierto (CES, 1995), y 3) que la enseñanza universitaria, en su actual diseño, organización y financiación, contiene todos los ingredientes capaces de absorber cualquier financiación al gasto público disponible. En estas circunstancias, y no tanto por los niveles de gasto alcanzados (Mora, 1994) como por su capacidad de crecimiento, el gasto en Enseñanza Superior debe ser objeto de particular atención. Nos referimos básicamente a la conveniencia de: 1) la incentiación de las políticas de descentralización en la gestión educativa que favorezca la aparición de figuras contractuales no funcionariales en el empleo de profesorado universitario, limitando los segundos a los puestos con responsabilidades permanentes en la administración universitaria (37); 2) la generalización, en la medida de lo posible, de la noción de distrito único para ámbitos territoriales prede-

finidos e implantación de competencia simulada en el otorgamiento de determinados fondos, asignación de nuevas titulaciones, plazas escolares, etc., y 3) la introducción de libertad de tasas, dentro de determinados márgenes, en la financiación universitaria.

Por lo que atañe al *gasto en vivienda*, es ésta una política relativamente vinculada a la de calidad de vida, flexible por tanto a las coyunturas económicas y al nivel de renta. Los cambios en los últimos años en el funcionamiento y estructura del mercado de trabajo, y así en la renta de los potenciales nuevos inquilinos, han venido, sin embargo, a complicar la situación. Los últimos planes quinquenales de vivienda (aprobado recientemente el relativo al quinquenio 1997-2001) han cifrado en un cuarto de millón anual las necesidades de vivienda, pese a que en el pasado nunca se consiguió alcanzar dicha cifra. En concreto, la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* refleja la evolución del régimen de tenencia, que, tras disminuir entre los años 1989 y 1991, su crecimiento se ha recuperado recientemente. La introducción de desgravaciones fiscales en renta para el gasto en alquileres, de manera selectiva, intenta recuperar una perspectiva social del gasto de aquellos no propietarios de vivienda que cuentan con ingresos limitados. Como es sabido, el esfuerzo que tiene que hacer una familia en relación a sus ingresos para la compra de vivienda se sitúa en el 43 por 100 de la renta familiar en el caso de un sólo perceptor de ingresos. Con bonificaciones fiscales, el esfuerzo se sitúa en el 33 por 100, proporción similar a la generalmente establecida para poder obtener un crédito hipotecario. Por último, a los efectos de acceso a vivienda, a contraponer, por

ejemplo, con las cifras de paro de jóvenes sin primer empleo, ha contribuido decididamente la reactivación del mercado hipotecario empujado por el descenso de los tipos de interés y el mantenimiento, pese a rumores diversos, del tratamiento fiscal favorable que en el impuesto sobre la renta reviste el gasto en vivienda (38). Su continuación, así como la de una significativa subsidiación de intereses, con mayor énfasis en la subvención a la persona más que «a la piedra», por la facilidad en este último caso de su capitalización regresiva, puede marcar el futuro del gasto público en apoyo a dicho programa social.

### III. REDEFINICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE ALGUNOS PROGRAMAS DE GASTO

La dificultad que plantea proceder a una revisión completa del Estado de bienestar, suficientemente importante para provocar cambios sustanciales en el gasto público, dados sus previsibles elevados costes políticos, hace aconsejable la introducción de una aproximación gradual. Ésta podría consistir en acompañar los cambios deseados de una mayor sensibilización «cultural» acerca de cuál debe de ser el papel del sector público en la economía, y de la «visualización» de determinadas opciones a través de la sustitución de ingresos tributarios por otros ingresos en la financiación del gasto público. No se trata con ello de desvirtuar los indicadores de presión fiscal (problema éste vinculado a su definición y cómputo), sino de reorientar parcialmente la política de financiación del gasto bajo criterios de disponibilidad de pago, con mayor presencia del principio de beneficio. De hecho, España es uno

de los países en que menor peso tienen los ingresos no tributarios sobre los ingresos totales (entre tres y cuatro puntos por debajo de la media de los países de la OCDE: el 10 por 100 frente al 13 y el 14 por 100) (Moreno, 1995). Dicha alternativa, en sus distintas variantes, se ha postulado ya para la financiación de algunos servicios públicos e infraestructuras. Se trata de introducir la noción del impuesto-precio en determinadas actividades públicas. A la reflexión genérica de sus posibles ventajas e inconvenientes se dedica la última parte del presente trabajo.

#### 1. El papel de los precios en los servicios públicos

Diversas son las acepciones que podemos dar a la noción de precio en general, y en relación a los servicios públicos en particular. Por ejemplo, podemos considerar los precios como: 1) un simple mecanismo de coordinación de decisiones de intercambio (por ejemplo, en las transferencias intra institucionales); 2) la expresión de una preferencia revelada coherente con la disposición a pagar, a la que deban ser sensibles las organizaciones suministradoras de servicios; 3) el reflejo de un coste unitario y de las condiciones operantes en el mercado, como guía de los costes de oportunidad en que se incurre con las decisiones adoptadas, y 4) en particular, un instrumento de financiación que pone énfasis no tanto en el derecho al acceso al servicio (esto es, gravando al contribuyente) como en la utilización real que del servicio se haga (incidiendo en el usuario). A este último efecto, objeto de atención más particularizada en lo que sigue, cabrá asociar las siguientes consideraciones. En primer lugar, la opción de aumentar la presencia de ingresos no

tributarios en la financiación de los servicios públicos va a depender, entre otros factores, de: *a)* la valoración que en los principios de eficiencia y equidad en la imposición se derive de la aplicación del principio del beneficio *versus* el principio de capacidad de pago en la recaudación fiscal; *b)* el grado de obligatoriedad deseable (o factible) en el consumo del servicio público en cuestión, dada la heterogeneidad de preferencias observada; *c)* el efecto disuasor esperado en la ilusión fiscal que se asocie a los precios, frente a la tributación en general, como elemento reductor del gasto público, al hacer menos opacos sus costes; *d)* el impacto que tenga en la utilización de servicios la coincidencia entre pago y consumo de un modo coetáneo; *e)* el peso del elemento cultural en la responsabilización del consumidor en favor o no de la utilización de un determinado servicio; de modo similar en lo que se refiere a las consecuencias que de dicho consumo se deriven: por ejemplo, a la vista de los incentivos que genera el hecho de que el usuario asuma los costes de información y de seguimiento de la calidad del servicio; *f)* el grado en que la propia elección o revelación de preferencia que muestra la utilización de un servicio constituya un elemento reductor de los costes públicos de control de los niveles de calidad de los servicios; *g)* sus efectos potenciales como instrumento de política económica, corrector de las distorsiones del mercado (externalidades, monopolios, existencia de racionamiento); *h)* su relevancia como elemento de disciplina en la gestión pública: dado que la financiación sigue a la elección el ejercicio del derecho de salida o «no compra», puede disciplinar, en este sentido, la eficiencia en la provisión pública; finalmente, *i)* como elemento de concienciación de costes (al in-

troducir la idea de «sacrificio» para la obtención de algo valioso), con la inclusión de un elemento contributivo de proporcionalidad más allá de la noción asistencial (gratuidad), ya sea con aportación financiera o no; por ejemplo, en este último caso, con la exigencia a los usuarios de determinados comportamientos; en el primero, según cuál sea el peso que represente la propia contribución financiera, ya se defina como pago total por el servicio o proporcional, fijo o variable a la cantidad consumida, con franquicia o participación limitada en el coste, etc., ya sea su afectación a la totalidad de los servicios de una manera indiscriminada o de manera selectiva.

En segundo lugar, conviene destacar que las consecuencias resultantes de las distintas categorías señaladas, como veremos a continuación, cabrá remitirlas bien a las elasticidades precios y renta de los servicios afectados, bien al grado en que proceda identificar la demanda con la utilidad marginal decreciente del servicio tarifado.

#### *Racionamiento versus racionalización*

Como es conocido, la utilización de precios en el consumo, en general, tiene consecuencias diversas según se pretenda aplicar como un factor de racionamiento o de financiación.

Como instrumento de financiación, su poder recaudador es más grande cuanto más afecta a prestaciones o a servicios de demanda inelástica; es decir, cuando su instrumentación no modifica el comportamiento del usuario; todo lo contrario de lo que se pretende cuando se utilizan los precios como elemento de racionalización del consumo: éstos tienen que afectar a las demandas más sensibles a los precios, incidiendo,

preferentemente, sobre prestaciones para las que el coeficiente coste-beneficio resulta más dudoso o menos favorable.

Nótese que con la anterior diferenciación no se pretende cuestionar la utilización de los precios como instrumento de racionamiento, sino tan sólo distinguir dicho papel del relativo a la financiación o provisión de recursos adicionales. No se consideran, por tanto, los precios como causa de racionamiento. Éste está siempre presente en toda la asignación de recursos escasos. Lo relevante es analizar si este racionamiento se realiza sobre la base de cantidades (elegibilidad y tiempo de espera, básicamente) o de disponibilidad a pagar (precios).

Para lo anterior, una primera consideración se refiere a los ámbitos en los que los precios, como un mecanismo de racionalización económica, pueden mostrar ventajas respecto de la *alternativa impuestos*. Tres son los argumentos a valorar. *Primero*, el grado de externalidades positivas que deriva la sociedad del consumo de determinados servicios y bienes públicos y, por tanto, la posibilidad de internalizar por esta vía los beneficios y costes asociados a la decisión de su consumo. *Segundo*, la elasticidad precio de demanda que muestra dicho consumo; ello remite a comportamientos individuales que se puedan determinar más por gustos o preferencias que según necesidad (demanda rígida o inelástica). *Tercero*, los costes de recaudación (y de transacción en general) asociados con una vía u otra de financiación, ya que pueden ser decisivos para elegir una u otra opción.

Si el análisis se hace *en términos de bienestar*, lo relevante pasa a ser la distorsión que genera en la elección del consumidor una

alternativa u otra de financiación. Según esta valoración, la aproximación convencional relativa a los cambios en el excedente del consumidor se centraría, en el caso de la imposición, en el exceso de gravamen. En la medida en que un impuesto no es neutral, la financiación tributaria se asocia a pérdidas importantes de bienestar. A diferencia de lo anterior, al responder los precios a un mecanismo de cambio voluntario, dicha pérdida puede ser menor.

Está claro, sin embargo, que otros factores, además de las consideraciones de eficiencia, son importantes en esta valoración. Pero lo que queremos destacar es que para analizar las pérdidas de bienestar derivadas de la «sobrecapacidad» de los servicios por encima de los niveles de consumo efectivos, un indicador basado exclusivamente en el coste relativo (peso del gasto público financiado con impuestos sobre el total de la renta de un país) tiende a infravalorar las pérdidas de bienestar. Desde un punto de vista teórico, la clave de la comparación de los dos tipos de financiación radica en la *ratio* de la efectividad bienestar-consumo asociados a una forma u otra de financiación.

En términos de *incidencia distributiva*, la introducción de precios en la financiación pública remite el análisis a cuestiones relativas al modo de aplicación concreta que se haga de sus distintas modalidades; esto es, a la vista de

- el tratamiento que se quiera dar al pago directo por dichos servicios dentro de los gastos fiscales;
- si en la cuantía de las deducciones se considera el total del gasto privado en el servicio o tan sólo de sus componentes no con-

currentes con las prestaciones públicas;

- si la deducción se aplica a la base imponible o sobre la cuota, con o sin limitaciones en lo que se refiere a los beneficiarios de la deducción, y con o sin limitaciones en lo que se refiere a la cuantía de la deducción.

La aplicación concreta que se haga de los precios resulta, por tanto, decisiva a efectos de valorar su incidencia concreta sobre la equidad del conjunto de ingresos públicos.

En cualquier caso, la teoría de los precios ofrece algunas consideraciones preliminares que parece oportuno explorar en lo que se refiere a los distintos *sistemas de tarificación*.

1) En situación de óptimo de segundo grado, son resultados de la teoría económica a considerar para la aplicación práctica de una política de precios los siguientes: *a)* la tarificación según costes marginales a corto plazo, en contextos de costes decrecientes, puede continuar exigiendo la cobertura de costes unitarios de capital por otras vías ajenas a los propios precios. Para ello, una justificación basada en externalidades de opción —o beneficio por el derecho al acceso— puede ser necesaria, particularmente en todos aquellos casos en que usuario y contribuyente no coincidan; *b)* la tarificación diferenciada de los costes unitarios de capital ante sucesivas ampliaciones de demanda y presencia de indivisibilidades en la producción (incluyendo o no nuevos servicios) genera fluctuaciones en los precios no deseables a la vista de su impacto potencial sobre el consumo, y *c)* la aplicación de una cuota variable, con precio igual a los costes marginales de utilización, y una cuota fija tiene efectos diversos

según cuál sea el grado de utilización de los servicios.

2) Asimismo, puede argumentarse que, en principio, es probable que —a igual impacto sobre el gasto público— desde un punto de vista social resulte más razonable garantizar en todo caso niveles básicos de utilización, cubiertos en su totalidad sin pagos individuales, que financiar variantes de la prestación anterior, cubiertas todas ellas tan sólo parcialmente.

3) De manera similar, parece más conveniente limitar el papel de los mecanismos de racionamiento vía precios a unas pocas prestaciones (óptimamente, las que presentan peores *ratios* coste-efectividad) que utilizar tasas de menor importe pero afectando al conjunto o a una mayor parte de prestaciones.

4) En los diferentes supuestos de determinación de precios, no cabe identificar siempre necesariamente fuentes adicionales de financiación con pago del usuario. Es posible entender igualmente, dentro de dicha estrategia, *a)* la identificación de la parte correspondiente a la «cuota fija» como contraprestación capitativa a una provisión básica, obtenible por el individuo a partir de los diferentes proveedores existentes en el mercado (como si de «vales» se tratase), y *b)* la consideración del coste de la contribución adicional voluntaria como elemento de negociación salarial destinada a cubrir ciertos niveles complementarios del servicio en cuestión.

## 2. Ingresos afectados a programas de gasto singulares

De modo alternativo a la política de financiación anterior, la *afectación de ingresos fiscales* a

determinadas políticas de gasto social puede suponer una vía de avance con objetivos similares a los anteriormente comentados. Se trata de establecer impuestos «afectados» o recargos específicos en impuestos generales para la financiación singularizada de determinados programas de gasto (Teja y Bracewell-Milnes, 1991).

Tanto nuestra Ley General Presupuestaria como la doctrina financiera tradicional se muestran contrarias al principio de afectación de ingresos, abogando en favor de la unidad de caja y del principio de universalidad. Las razones podemos agruparlas en torno a las siguientes ideas: a) afectar ingresos a determinados gastos puede dañar el necesario control del gasto; b) puede distorsionar la asignación de recursos, dejando infradotadas determinadas partidas, al albur de las fluctuaciones de los ingresos, de una manera incompatible con las necesidades de gasto; c) genera inflexibilidad en la estructura de los ingresos, con lo que el Parlamento ve dañada su autonomía y dificultada su acción legislativa y fiscal; d) sus efectos supuestamente beneficiosos, por cuanto se financian necesidades de gasto coyuntural sin comprometer para ello financiación general, pueden desvanecerse en el tiempo, al mostrar que, una vez establecida dicha modalidad de ingresos, se mantienen y no desaparecen.

El atractivo de aplicar una estrategia de afectación de ingresos a nuevas necesidades de gasto se suele asociar a: a) la teoría de Lindahl de los impuestos-precio, b) las pérdidas de bienestar de otro modo derivadas de la financiación tributaria general y c) las argumentaciones de quiebra relativa de mecanismos de ilusión fiscal que, desde la perspectiva de la elección pública, pa-

recen acompañar, en otro caso, determinados crecimientos del gasto público.

De este modo, se considera que la afectación de ingresos a determinadas categorías de gasto puede: a) reducir el coste de proyectos específicos, asegurando un balance adecuado para su financiación; b) ayudar a financiar públicamente proyectos deseables venciendo las resistencias de los contribuyentes a un aumento genérico de presión fiscal; c) asegurar la continuidad de la financiación de determinados programas, en la medida en que los contribuyentes consideran satisfactoria la prestación pública correspondiente; d) provocar el reconocimiento social de que la no afectación supone, en la práctica, la financiación incondicionada de incrementos marginales de gasto de los programas existentes más que la utilización política de la financiación disponible en favor de programas alternativos. Esta sería la comparación relevante a efectos de valorar la soberanía real de la acción legislativa y fiscal de los parlamentos ante una fórmula u otra de financiación.

En realidad, se observan en la legislación fiscal de los países occidentales, en distinto grado, ingresos fiscales y parafiscales muy próximos a la idea de afectación aquí comentada. Entre dichas figuras destacan:

a) Ingresos potencialmente vinculables a la financiación de las redes viarias (impuestos de circulación, licencias de vehículos de motor, ingresos sobre carburantes, tasas de aparcamiento, multas de tráfico, peajes denominados «blandos» y, en su caso, formas de tributación sobre la congestión del tráfico; b) ingresos contributivos de programas de seguridad social (de desempleo, pensiones contributivas, formación ocupacional, etc.); c) in-

gresos por loterías y juegos de azar vinculados a determinados programas de bienestar, subvenciones a entidades deportivas, etcétera; d) impuestos sobre «pecados» (alcohol, tabaco) vinculables preferentemente al gasto sanitario; e) *royalties*, tasas y licencias para la financiación de cadenas públicas de televisión, aeropuertos, etc.; f) finalmente, la valoración de los vales y de los gastos deducibles como forma de financiación e incentivo a determinadas políticas de gasto (se entiende que de manera sustitutiva de los programas públicos existentes). Ello no deja de suponer, indirectamente, una afectación de gastos fiscales a determinados comportamientos individuales que, de modo total o parcial, pueden responder al principio del beneficio.

La posición de balance de argumentos que aquí propondríamos como conclusión es que las deficiencias en el sistema de presupuestación de corte histórico que informa el comportamiento del gasto público en la actualidad es, quizás, el activo principal de los ingresos afectados: un incrementalismo que no incentiva reducciones de gasto en etapas expansivas de la economía, y una restricción financiera uniforme también incremental en etapas de crisis (*cash limits*) que no sólo no incentiva la eficiencia, sino que castiga relativamente a los que, en el pasado, más responsables se mostraron en relación con los costes de la provisión pública, al contar con peores posibilidades de ajuste a la nueva restricción creada. En el pasivo de los ingresos afectados cabe quizás imputar la posible «voladura» incontrolada de programas públicos, no bien visualizados por los contribuyentes en sus beneficios; efecto previsiblemente esperable de aquellas funciones de gasto con un grado de externalidades

mayor —justificación en primer lugar de la intervención pública—, no siendo ello siempre deseable en sus consecuencias ni por parte del legislativo ni de la propia ciudadanía en su conjunto.

En España, los ingresos afectados, como modalidad de financiación, se han propuesto, de vez en cuando, para las políticas de infraestructuras, proceso integral del agua (canon de saneamiento) y, bajo la forma de copagos o tiquets moderadores, para la financiación de la sanidad. A la vista del techo que en su evolución dinámica puede haber alcanzado ya la presión fiscal en nuestro país, experimentar al respecto de una manera ordenada se nos antoja como una opción superior a la aplicación indiscriminada de dichas alternativas.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

No es fácil esquematizar lo aquí expuesto sin incurrir en riesgos de sobresimplificación. No quisiéramos, sin embargo, dejar de señalar lo siguiente:

1. Entre lo estrictamente privado y lo público puro, existe un gradiente de medidas de regulación-intervención que ofrecen ámbitos de análisis de interés para el estudioso de las políticas públicas. Estudiar «pros» y «contras» de las distintas medidas parece hoy del todo oportuno. Atrincherarse en una u otra disyuntiva tiene hoy, en todo caso, un escaso sentido desde el punto de vista de la investigación en economía pública.

2. En el caso de las ayudas sociales monetarias, la crisis de la financiación pública exige una mejor selección de destinatarios. Para la prestación en especie de los servicios sociales, además de lo anterior, la separación de la fi-

nanciación de la producción de los servicios es esencial. En la función sanitaria asistencial, y en el contexto de la separación entre provisión y producción, cabría considerar la posibilidad de introducción de un poder intermedio, separado del financiador (político), para la compra eficiente de los servicios, siempre dentro de un esquema de aseguramiento social. Lo último, para mantener el *pool* de financiación apropiado como sistema nacional de salud; lo primero, como elemento de eficiencia asignativa, incentivado por el traslado de riesgo que se produce, desde el garante de la cobertura al gestor de los servicios.

3. De los éxitos y de los fracasos en la redefinición de la intervención pública en la economía, no sólo depende posiblemente el mantenimiento de nuestro actual Estado de bienestar, sino también la prosperidad de la economía de la que se nutre y fundamenta. Un ejercicio —el de repensar la actuación del sector público— que requiere creatividad entre economistas y gestores públicos, no exenta de incertidumbres, pero que se nos antoja inaplazable.

### NOTAS

(\*) Texto de la ponencia presentada por los autores a la I Asamblea de la Asociación Española de Economía Pública (8-9 de marzo de 1996).

(1) La tendencia a largo plazo al aumento de la *ratio* gasto/PIB será difícil de compensar con un incremento en la *ratio* ingresos/PIB, especialmente en aquellos países donde los ingresos constituyen un porcentaje alto del PIB. A medida que aumenta la presión fiscal, se tiende a observar una mayor evasión, así como otros efectos adversos sobre los incentivos y la eficiencia económica. En este marco, la consolidación presupuestaria en la mayoría de los países miembros debería centrarse, principalmente, en la reducción del gasto público más que en el aumento de la carga fiscal del sector privado (Instituto Monetario Europeo, 1995). Por otra parte, *The Economist* (1995) subraya que de los 52 reajustes presupuestarios realizados en los países de la OCDE entre 1964 y 1992, sólo 14 tuvieron éxito, y en estos casos el 80 por 100 de la reducción del déficit provino de recortes del gasto.

(2) Los principales trabajos empíricos en esta materia son los de GRILLI y otros (1991), ALESINA y TABELLINI (1990), ALESINA y DRAZEN (1991), ROUBINI y SACHS (1989a, 1989b) y VON HAGEN (1991, 1992). Una buena síntesis es la ofrecida por ALESINA y PEROTTI (1995 y 1996).

(3) Como mejor botón de muestra del estado del debate en España, puede consultarse la monografía «La competitividad de la industria española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 56, 1993.

(4) El concepto de «restricción presupuestaria blanda» ha sido acuñado por KORNAI (1986) para referirse a aquellas situaciones en las que un agente económico, mediante presiones de todo tipo sobre el gobierno, logra ampliar ineficientemente su conjunto de oportunidades —mediante subvenciones, tolerancia ante el fraude, incumplimiento de condiciones crediticias o precios fijados administrativamente, por ejemplo—, trasladando el coste al resto de la sociedad. Este comportamiento afecta tanto a los agentes privados —sindicatos, conglomerados empresariales, organizaciones sectoriales, etcétera— como al propio sector público. El comportamiento tradicional de la empresa pública hasta mediados de los ochenta o el incumplimiento sistemático de las previsiones presupuestarias ofrecen dos ejemplos. RODRIK (1990) ha empleado analíticamente este concepto para discutir las ventajas e inconvenientes de la integración europea para los países de la Europa del Sur.

(5) POLLARD (1993) y DOYLE y WEALE (1995) subrayan, no obstante, que el papel de la independencia es menor en períodos de tipos de cambio fijos o estables. Asimismo, la independencia podría justificarse, en muchos casos, como la plasmación institucional de la aversión social a la inflación, más que como la causa de unas tasas de inflación reducidas.

(6) Incluso al nivel más primario, que es el estadístico, la relación de interdependencia entre gastos e ingresos públicos tiende a presentar diferencias entre países. En el caso de España, por ejemplo, la dinámica presupuestaria parece estar dominada por los ingresos públicos: los aumentos de presión fiscal sólo son eficaces transitoriamente, y tienden a generar un mayor déficit en el futuro. En otros países, el patrón de interdependencia gastos-ingresos presenta rasgos distintos (véase GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1994a, y las referencias en éste citadas).

(7) La actividad de los grupos de presión no siempre es improductiva. En particular, cuando los gobiernos se abstienen de desarrollar políticas que promueven el crecimiento (por ejemplo, subsidiación del capital generador de externalidades positivas o preservación del medio ambiente), cierto nivel de actividad de estos grupos podría ser socialmente óptimo (véase MORK, 1993).

(8) La mejor expresión de estas ideas puede encontrarse en el antiguo manual de ROLPH y BREAK (1961): «(...) la disminución de la desigualdad se convierte en un instrumento de mejora de la capacidad productiva de la sociedad (...) sin necesidad de recurrir a juicios de valor explícitos sobre la distribución de la renta». Aunque imprecisa, esta afirmación sugiere que determinadas políticas redistributi-

vas dirigidas a los segmentos más pobres de la sociedad podrían aumentar la productividad y generar, al mismo tiempo, un beneficio social neto positivo. La posición de ROLPH y BREAK guarda cierta analogía con la idea de redistribución paretiano-eficiente: bajo ciertas condiciones, la redistribución es una condición necesaria para alcanzar asignaciones de recursos eficientes. Estas condiciones se encuentran en el altruismo (HOCHMAN y RODGERS, 1969), la consideración de la redistribución como un bien público puro (THURLOW, 1971) o el papel de la redistribución como mecanismo de seguro (BRENNAN, 1973). MEDEL (1981) ofrece una buena revisión de esta literatura.

(9) Existen modelos en los que la relación entre desigualdad y crecimiento no es monótona. GARCÍA PEÑALOSA (1994) ofrece una completa revisión de esta literatura.

(10) Aunque en el texto nos referimos únicamente a las transferencias a las familias, es conveniente apuntar que los subsidios a empresas son ineficientes cuando existen condiciones competitivas. Sin embargo, las transferencias a empresas pueden cumplir también una función correctora de externalidades. Así, por ejemplo, si la productividad privada del capital de cada productor está positivamente afectada por el *know-how* de los restantes productores (ROMER, 1986), la subsidiación del capital es eficiente y aumenta la tasa de crecimiento (véase BARRO y SALA-I-MARTÍN, 1992).

(11) La ya citada revisión de GARCÍA PEÑALOSA (1994) sintetiza estos y otros trabajos.

(12) BÉNABOU (1993) ha apuntado recientemente que los gastos en educación financiados públicamente aumentan el crecimiento a largo plazo, al reducir la heterogeneidad en los niveles de capital humano. La heterogeneidad juega el papel de una externalidad negativa.

(13) BISHAI y SIMON (1987) han utilizado un macromodelo de simulación para estudiar los efectos del gasto sanitario y de otros gastos públicos (inversión y educación) sobre el crecimiento económico. Sus resultados son dependientes del ritmo de avance del progreso técnico. Cuando éste es bajo, un mayor gasto sanitario acelera el crecimiento inicialmente (una década), para reducirlo a más largo plazo; cuando el avance técnico es rápido, el gasto sanitario promueve un crecimiento sostenido de la renta per cápita, aunque de cuantía modesta comparada con los efectos de la educación o de la inversión pública. EASTERLY y REBELO (1993), por su parte, estudian econométricamente el impacto de distintas variables de política pública sobre el crecimiento. En el caso específico de la inversión pública destinada a la provisión de servicios sanitarios, no se encuentra un efecto significativo sobre la renta per cápita, aunque este gasto parece tener un impacto (marginally) positivo sobre la inversión privada. Este hallazgo implica que, caso de existir un impacto favorable de la inversión sanitaria pública sobre el crecimiento, éste se produciría indirectamente a través de la inversión privada.

(14) En este caso, sin embargo, maximizar el crecimiento puede ser socialmente subóptimo, ya que los servicios públicos aumentan directamente el bienestar de los consumidores (véase BARRO, 1990).

(15) ANDRÉS y otros (1995) también obtienen una relación negativa, aunque es marginalmente significativa. CASTLES y DOWRICK (1990), por el contrario, no hallan asociaciones estadísticamente significativas.

(16) Si el consumo público aumenta la utilidad marginal del consumo privado, se dice que ambos son complementarios.

(17) En GONZÁLEZ-PARAMO (1989, 1990) se contienen indicadores ilustrativos de las principales carencias relativas de España en materia de política social e infraestructuras en torno a 1985. Para infraestructuras terrestres, ANTÓN y otros (1992) estiman la dotación española en algo más de un 60 por 100 respecto a los siete países del núcleo central europeo. En el mismo sentido, ARGIMON y MARTÍN (1993) han construido una serie histórica de infraestructuras de transportes y comunicaciones. Para la comparación con otros países desarrollados, puede consultarse FORD y PORET (1991).

(18) Los capitales público y privado son complementarios cuando la productividad marginal del capital privado aumenta al hacerlo la cantidad de capital público disponible.

(19) Existe una amplia gama de hipótesis teóricas que avalan cualquier posible dirección de causalidad. Así, BUCHANAN y WAGNER (1977) sostienen que la financiación de gasto con déficit facilita un mayor gasto en el futuro debido a la existencia de «ilusión fiscal». Por otra parte, BRENNAN y BUCHANAN (1980) sugieren que un «gobierno Leviatán» se comporta de forma que unos mayores impuestos hoy conducen a un mayor gasto en el futuro. Sin embargo, BARRO (1979) y PEACOCK y WISEMAN (1979) afirman que los aumentos en el gasto en el presente tienden a ser seguidos por elevaciones positivas en el futuro. Para detalles sobre esta literatura, véase ANDERSON y otros (1986).

(20) JOULFAIAN y MOOKERJEE (1991) y MILLER y RUSSEK (1990) ofrecen una revisión de la literatura empírica reciente.

(21) Puede encontrarse una exposición más detallada de los principales rasgos del modelo presupuestario español en GONZÁLEZ-PARAMO, UTRILLA y VALIÑO (1994); RUIZ-HUERTA y GIMÉNEZ (1993), y VON HAGEN y HARDEN (1994).

(22) Un detallado estudio sobre el presupuesto como instrumento de control en España puede encontrarse en EDO, DE PABLOS y VALIÑO (1994).

(23) La ejecución presupuestaria de 1994 no rompería con este modelo, pues no lo pretendía. El reto fundamental de los Presupuestos de 1994 —una vez reconocida la inviabilidad del primer Plan de Convergencia— era relativamente modesto: cumplir el objetivo de déficit del 6,4 por 100 para el conjunto de las administraciones públicas en un marco de bajo crecimiento (1,3 por 100). En julio, con motivo de la aprobación del segundo Plan de Convergencia, este objetivo fue revisado al 6,7 por 100 debido a un mayor déficit imputado a las administraciones territoriales. Utilizando criterios contables homogéneos, las cifras definitivas de 1994 habrán sobrepasado el objetivo revisado en 0,3 puntos del PIB, en un contexto de crecimiento económi-

co superior al proyectado. Así, pese a la orientación restrictiva de los Presupuestos de 1994, a falta de otra «tecnología de compromiso» que el del cumplimiento de un objetivo cuantitativo, puede afirmarse que estos resultados suponen un avance corto en la corrección del déficit. Corto en cuanto al nivel de partida del déficit estructural —que la OCDE y la Unión Europea estiman entre el 5 y el 6 por 100 del PIB—, y corto respecto de la necesaria disminución del ritmo de acumulación de la deuda pública.

(24) Tomando el periodo 1954-1994, se observa que el coeficiente de correlación contemporáneo entre cambios en la inversión pública y cambios en el déficit primario es 0,41; tras un periodo, se hace negativo: -0,14; y a los dos años, su valor alcanza el -0,34. Estas cifras sugieren que reducciones en la inversión pública son seguidas en breve por aumentos del déficit primario, conclusión que confirma el análisis impulso-respuesta: el efecto inicial de reducción del déficit es plenamente compensado en los dos años siguientes. Para completar esta evidencia descriptiva, el análisis de causalidad «a la Granger» permite concluir que los cambios en la inversión pública no causan los cambios en el déficit primario.

(25) HARRISON (1991) ofrece un interesante y detallado análisis crítico de la experiencia británica a lo largo de la década 1979-1989. En OCDE (1990 y 1991) se contiene abundante información sobre las experiencias de gestión pública llevadas a cabo en los países miembros. OXLEY (1993) describe y valora algunas de estas experiencias. ORTUN (1993) es una buena referencia sobre los conceptos básicos en materia de gestión pública.

(26) Parte del contenido de este segundo apartado corresponde a LOPEZ CASASNOVAS (1996).

(27) Desde un punto de vista espacial (por provincias), tomando la renta familiar por habitante, se observa cómo entre 1967 y 1987 el índice de concentración de Gini se redujo de 0,163 a 0,097.

(28) En este último país, la evolución registrada en la distribución de la renta entre 1980 y 1990 indica una alarmante tendencia: aunque la renta real de la economía doméstica media del quintil inferior aumentó un 4,3 por 100, la renta de la economía doméstica media del quintil superior aumentó un 18,1 por 100. Entre el 60 y el 70 por 100 del aumento total que experimentó la renta durante 1980 y 1990 fue a parar al 1 por 100 superior. Aunque la «tarta» de renta en Estados Unidos se agrandó, casi toda la parte adicional fue a parar a muy pocas personas.

(29) Véase «Ahorro, riqueza y edad. España, 1980», Univ. de Barcelona, 1992, mimeo.

(30) Por ejemplo, podría señalarse que lo importante no es la renta que percibe una persona en un año cualquiera, sino la que percibirá a lo largo de toda su vida. Una instantánea de un año puede reflejar la existencia de una desigualdad mayor de la que existe realmente. Se sostiene a menudo que lo importante es la movilidad social, la posibilidad de las personas, nacidas en el seno de una familia pobre, de mejorar socialmente. Acerca de esto último, las estadísticas relati-

vas a EE.UU. (STIGLITZ, 1994) muestran que las historias de movilidad son, en buena medida, un mito. Mientras que algunas personas cuyo padre tenía una renta que se encontraba en el 5 por 100 superior tienen un 30 por 100 de probabilidades de figurar en el 10 por 100 superior, las personas cuyo padre tenía una renta que se encontraba en el 5 por 100 inferior sólo tienen un 1 por 100 de probabilidad de alcanzar el 10 por 100 superior.

(31) Por ejemplo, con un brazo roto se pueden dar clases, pero no conducir autobuses: mientras que sólo en el segundo caso la baja laboral cabría considerarla como «necesaria», no hay duda de que en ambos casos los dos individuos la puedan «preferir».

(32) Consideremos, por ejemplo, la preocupación por la integración de personas con minusvalías. Por un lado, el Estado, a través de sus múltiples agentes, puede incorporar distintos medios en un mismo programa o propósito. Así, a través del Departamento de Trabajo, puede comprometer o incentivar a las empresas, a las públicas al menos, a contratar un determinado porcentaje de personas con minusvalías en sus plantillas; del Departamento de Servicios Sociales, facilitar ayuda en especie a través de asistentes sociales y ayuda domiciliaria o reembolsar determinados gastos —grúas para baño, telefonía móvil, etc.—; del de Transporte, favorecer el acceso al transporte público con elevadores o espacios destinados a sillas de ruedas; de los Ayuntamientos, hacer obras de encintado de aceras para permitir una más fácil circulación del colectivo afectado por minusvalías; del Departamento de Hacienda, desgravar en el impuesto sobre la renta determinados gastos a efectos de compensar por una menor capacidad de pago; del Departamento de Industria, subvencionar al sector de la automoción determinadas aplicaciones que faciliten el tráfico rodado de dichas personas; de los departamentos educativos, desarrollar programas de integración y formación específicos, etcétera.

(33) Comentarios a BESLEY y GOUVEIA (1994).

(34) En LÓPEZ CASASNOVAS, dir. (1994).

(35) Esto es, cómo diseñar instituciones y políticas públicas que aprovechen los puntos fuertes del mercado y de los poderes del Estado, respectivamente, de modo que se evite el fallo de mercado sin morir en el intento (esto es, sin conllevar en el esfuerzo los puntos débiles de la actuación del Estado).

(36) En LÓPEZ CASASNOVAS, dir. (1994).

(37) Es conocido que sólo en este caso existen incentivos a contratar profesionales con niveles de capacitación superiores a los de los propios seleccionadores, condición necesaria ésta para el avance científico de las universidades.

(38) Esto es, de la deducción en la cuota del IRPF de la cantidad invertida con el límite del 30 por 100 de la base liquidable, y de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la compra, con un límite máximo de 800.000 ptas. anuales en declaración individual y un millón en declaración conjunta, que se restan de los rendimientos del capital inmobiliario.

## BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A. (1988), «Macroeconomics and politics», *NBER Macroeconomics Annual 1988*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1990), «A positive theory of fiscal deficits and government debt», *Review for Economic Studies*, 57, páginas 403-414.

ALESINA, A., y DRAZEN, A. (1991), «Why are stabilizations delayed? A political economy model», *American Economic Review*, 81, páginas 1170-1188.

ALESINA, A., y RODRIK, D. (1991), «Distributive politics and economic growth», CEPR, *Discussion Paper*, 565, Cambridge.

ALESINA, A., y RODRIK, D. (1994), «Distributive politics and economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 109, mayo, páginas 465-490.

ALESINA, A., y PEROTTI, R. (1995), «The political economy of budget deficits», *IMF Staff Papers*, 42, págs. 1-31.

— (1996), «Fiscal discipline and the budget process», *American Economic Review*, *Papers and Proceedings*, págs. 401-407.

ANDERSON, W.; WALLACE, M., y WARNER, J. (1986), «Government spending and taxation: What causes what?», *Southern Economic Journal*, enero, págs. 630-639.

ANDRÉS, J.; BOSCA, J. E., y DOMÉNECH, R. (1995), «Main patterns of economic growth in OECD countries», *Investigaciones Económicas*, XIX, enero, págs. 35-64.

ANDRÉS, J., y HERNANDO, I. (1995), «Inflación y crecimiento a largo plazo», Banco de España, *Documentos de Trabajo*, mimeo, noviembre.

ANTÓN, V.; BURGOS, J., y COLL, P. (1992), «Comparación del gasto de las administraciones públicas entre España y los países de la CE», Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, *Documentos de Trabajo*, d-92009, noviembre.

ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PARAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1994), «Inversión privada, gasto público y efecto expulsión: Evidencia para el caso español», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, 9.424.

— (1995), «Does public spending crowd out private investment? Evidence from a panel of 16 OECD countries» Banco de España, Servicio de Estudios. *Documento de Trabajo*, 9.523.

— (1997), «Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries», *Applied Economics*, en prensa.

ARGIMÓN, I., y MARTÍN, M. J. (1993), «Productividad e infraestructuras en la economía española», *Moneda y Crédito*, 198, páginas 207-241.

ASCHAUER, D. A. (1989a), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23, págs. 177-200.

— (1989b), «Does public capital crowd-out private capital?», *Journal of Monetary Economics*, 24, págs. 171-188.

BAIRAM, E., y WARD, B. (1993), «The externality effect of government expenditure on investment in OECD countries», *Applied Economics*, 25, págs. 711-716.

BAJO, O., y SOSVILLA, S. (1993), «Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 1/93.

BALASSA, B. (1990), «Public finance and economic development», en V. TANZI (ed.), *Public finance, trade and development*, Wayne State University Press, Detroit.

BARRO, R. J. (1979), «On the determination of public debt», *Journal of Political Economy*, 87, págs. 940-971.

— (1990), «Government spending in a simple model of endogenous growth», *Journal of Political Economy*, 98, págs. S103-S125.

— (1991), «A cross-country study of growth, saving and government», en D. BERNHEIM y J. SHOVEN (eds.), *National saving and economic performance*, NBER, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, páginas 271-301.

—, y SALA-I-MARTÍN, X. (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100, páginas 223-251.

BEAN, C. (1992), «Economic and Monetary Union in Europe», Centre for Economic Performance, *Discussion Paper*, n.º 86, julio.

BECKER, G. (1964), *Human capital*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

—, y MURPHY, K. (1988), «The family and the State», *Journal of Law and Economics*, 31, págs. 1-18.

BEHRMAN, J. (1991), «Nutrition, health, and development», en G. PSACHAROPOULOS (ed.), *Essays on poverty, equity and growth*, Pergamon Press-World Bank, Nueva York.

BÉNABOU, R. (1993), «Heterogeneity, stratification and growth», *European Summer Symposium in Macroeconomics* (CEPR), Roda de Bará (Tarragona), mimeo.

BENGOECHEA, A. (1994), *El gasto público en educación en la Comunidad Valenciana*, IVIE (mimeo).

BERTOLA, G. (1993), «Factor shares and savings in endogenous growth», *American Economic Review*, 85, págs. 1.184-1.198.

BERNDT, E. R., y HANSSON, B. (1992), «Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden», *Scandinavian Journal of Economics*, 94, Supplement.

BESLEY, T., y GOUVEIA, M. (1994) «Alternative systems of health care», *Economic Policy*, 4.

BHAGWATI, J. (1973), «Education, class structure, and income inequality», *World Development*, 1, mayo.

- BISHAI, D., y SIMON, H. (1987), *A system dynamics model of the impact of health expenditure on economic development*, Cedars-Sinai Medical Center, Los Angeles, mimeo.
- BORGE, L. M., y otros (1987), «Comportamiento tecnológico y productivo de la empresa pública española», *Investigaciones Económicas*, XI.
- BRENNAN, G. (1973), «Pareto desirable redistribution: The non altruistic dimension», *Public Choice*, 14, págs. 43-67.
- , y BUCHANAN, J. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of the fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977), *Democracy in deficit*, Academic Press, Nueva York.
- BUITER, W. (1992), «Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?», CEPR, *Discussion Paper Series*, 668, junio.
- ; CORSETTI, G., y ROUBINI, N. (1992), «'Excessive deficits': Sense and nonsense in the Treaty of Maastricht?», CEPR, *Discussion Paper Series*, 750, diciembre.
- CASHIN, P. (1992), *The effect of public investment, transfers and taxes on economic growth: Theory and evidence for 23 developed countries*, Yale University Press, mimeo.
- CASTLES, F., y DOWRICK, S. (1990), «The impact of government spending levels on medium-term economic growth in the OECD, 1960-1985», *Journal of Theoretical Politics*, 2, págs. 173-204.
- COMISIÓN CE (1991), «One market, one money», *European Economy*, 44.
- (1993), *Annexe statistique d'Economie européenne*. DG-II, Bruselas, 18 de junio.
- COMITÉ DELORS (1989), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Comisión de la CE, Bruselas.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (1995), «Economía, trabajo y sociedad», *Memooria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 1994*. Madrid.
- CUKIERMAN, A. (1992), *Central bank strategy, credibility, and independence*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- CULLIS, J., y WEST, P. (1979), *The economics of health: An introduction*, Martin Robertson, Oxford.
- DE LONG, J. B., y SUMMERS, L. H. (1992), «Macroeconomic policy and long-run growth», Federal Reserve Bank of Kansas City, *Economic Review*, 77, págs. 5-29.
- DE RUS, G. (1991), «El mercado de servicios de transporte público en España», *Investigaciones Económicas*, XV.
- DEL RÍO, C., y RUIZ-CASTILLO, J. (1995), «Ordenaciones de bienestar e inferencia estadística. El caso de las EPF de 1980-81 y 1990-91», *Documento de Trabajo* 95-10. Universidad Carlos III, Madrid.
- DOYLE, C., y WEALE, M. (1995), «Do we really want and independent central bank?», *Oxford Review of Economic Policy*, 10, páginas 61-77.
- DREZE, J. (1995), «Forty years of public economics: A personal perspective», *Journal of Economic Perspectives*, spring, páginas 111-130.
- EASTERLY, W., y REBELO, S. (1993), «Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation», *Journal of Monetary Economics*, 32, págs. 458-493.
- EDO, V.; DE PABLOS, L., y VALIÑO, A. (1994), *El Presupuesto como instrumento de control del gasto público*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Investigaciones del Centro de Estudios sobre Economía Pública.
- ERENBURG, S. J. (1993), «The real effects of public investment on private investment», *Applied Economics*, 25, págs. 831-837.
- , y WOHAH, M. E. (1995), «Public and private investment: are there causal linkages?», *Journal of Macroeconomics*, vol. 17, 1.
- FISCHER, S. (1991), «Growth, macroeconomics, and development», NBER, *Working Paper*, 3.702.
- FRIEDLAND, R., y SANDERS, J. (1985), «The public economy and economic growth in Western market economies», *American Sociological Review*, 50, págs. 421-437.
- FORD, R., y PORET, P. (1991), «Infrastructure and private-sector productivity», *OECD Economic Studies*, 17.
- GALOR, O., y ZEIRA, J. (1993), «Income distribution and macroeconomics: The human capital connection», *Review of Economic Studies*, 60, págs. 35-52.
- GARCÍA DURÁN, J. (1992), *Ahorro, riqueza y edad. España, 1980*, Univ. de Barcelona, mimeo.
- GARCÍA PEÑALOSA, C. (1994), «Inequality and growth: A note on recent theories», *Investigaciones Económicas*, XVIII, páginas 97-116.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1989), «The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC internal market», Project on «Economic integration in the enlarged European Community», CEPR, mimeo.
- (1990), «Tres lustros de cambios estructurales en el sector público», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *La economía española de la transición y la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- (1994a), «"Tax and spend" or "spend and tax"? Causality between revenues and expenditures and the size of the public budget in Spain, 1955-1991», *European Economy*, Reports and Studies, 3, páginas 166-170.
- (1994b), «Gasto social y crecimiento económico en el Estado de bienestar», *Hacienda Pública Española*, Monografías número 2 (XXV Aniversario): El sector público español: Una panorámica actual, páginas 135-153.
- (1995), «Infraestructuras, productividad y bienestar», *Investigaciones Económicas*, XIX (1), enero, págs. 155-168.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ONRUBIA (1991), «El gasto público en vivienda en España», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 12/91.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1992), «La orientación de la política presupuestaria en España: Evolución reciente y perspectivas de convergencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 51, páginas 167-179.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y SEBASTIAN, M. (1992), «Issues on fiscal policy in Spain», en varios autores, *Current issues in fiscal policy and their implications for the conduct of monetary policy*, Bank of International Settlements, Basilea.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1994), «Fiscal policy in Spain, 1980-1992: Main developments and current issues», *European Economy*, Reports and Studies, 3, págs. 135-165.
- GRANDE, T., y MATEO, J. (1993), «Aspectos económicos de la modernización de las instituciones penitenciarias», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 9, IEF, Madrid.
- GRIER, K., y TULLOCK, G. (1989), «An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980», *Journal of Monetary Economics*, 87, págs. 259-276.
- GRILLI, V.; MASCIANDIARO, D., y TABELLINI, G. (1991), «Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies», *Economic Policy*, 13, páginas 341-392.
- GRIMES, A. (1991), «The effects of inflation on growth: Some international evidence», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127.
- GROS, D. (1991), «La UEM y la política fiscal», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 48.
- HARRISON, A. (1991), *El control del gasto público (1979-1989)*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- HELLER, P. S.; HAAS, R. D., y MANSUR, A. H. (1986), «A review of the fiscal impulse measure», International Monetary Fund, *Occasional Paper*, n.º 44.
- HOCHMAN, H., y RODGERS, J. (1969), «Pareto optimal redistribution», *American Economic Review*, 59, págs. 542-557.
- HOLTZ-EAKIN, D. (1992), «Public sector capital and the productivity puzzle», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 4.122.
- INSTITUTO MONETARIO EUROPEO (1995), *Informe Anual 1994*, Frankfurt, abril.
- JOULFAIAN, D., y MOOKERJEE, R. (1991), «Dynamics of government revenues and expenditures in industrial economies», *Applied Economics*, 23, págs. 1.839-1.844.
- KARRAS, G. (1994), «Government spending and private consumption: Some international evidence», *Journal of Money, Credit, and Banking*, 26, págs. 9-22.
- KORMENDI, R., y MEGUIRE, P. (1985), «Macroeconomic determinants of growth. Cross-country evidence», *Journal of Monetary Economics*, 16, págs. 141-163.

KORNAL, J. (1986), «The soft budget constraint», *Kyklos*, 39.

LOPEZ CASASNOVAS, G. (dir.) (1994), *Análisis Económico de la Sanidad*, Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya.

— (1996), «Estado de bienestar, escenarios de gasto social y competitividad de la economía española: Algunas reflexiones relativas a los servicios sociales y a la sanidad», *Hacienda Pública Española*, n.º 135, IEF, Madrid.

LOPEZ CASASNOVAS, G., y WAGSTAFF, A. (1988), «La combinación de factores productivos en el hospital: Una aproximación a la función de producción», *Investigaciones Económicas*, XII.

— (1993), «Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: Algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria», *Moneda y Crédito*, 196, págs. 181-218.

LUCAS, R. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22, págs. 3-42.

MANKIW, N.; ROMER, D., y WEIL, Ph. (1992), «A contribution to the empirics of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 107, págs. 407-437.

MEDEL, B. (1981), «Redistribuciones paretiano-eficientes e intervención del sector público: Una síntesis», *Hacienda Pública Española*, 70, págs. 17-27.

MILLER, S., y RUSSEK, F. (1990), «Co-integration and error-correction models: The temporal causality between government taxes and spending», *Southern Economic*.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991), *La modernización de la Administración del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

MOLINAS, C. (1993), Los Presupuestos Generales del Estado y la convergencia, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 9, IEF, Madrid.

MONASTERIO, C. (1991), «El gasto público ante el mercado único», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 48.

— (1995), «Una política presupuestaria para alcanzar el déficit de convergencia en 1999», *Presupuesto y Gasto Público*, número 15, IEF, Madrid.

MORA, José Ginés (1994), «Educación y gasto público en las CC. AA. españolas», en *La crisis del Estado del bienestar*, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Galicia.

MORENO, J. M. (1995), «Las tasas y precios públicos en un contexto de creciente disciplina presupuestaria», *Cuadernos de Actualidad*, I, IEF, Madrid.

MORK, K. (1993), «Living with lobbying», *Scandinavian Journal of Economics*, 95, páginas 597-605.

MUNNELL, A. H. (1990a), «Why has productivity growth decline?», *New England Economic Review*, enero/febrero.

— (1990b), «How does public infrastructure affect regional economic performance»,

*New England Economic Review*, septiembre/octubre.

NERLOVE, M.; RAZIN, A., y SADKA, E. (1988), «A bequest constrained economy: Welfare analysis», *Journal of Public Economics*, 37, págs. 203-220.

— y VON WEIZSACKER, R. K. (1992), «Income distribution and efficiency: The role of social security», *Public Finance/Finances Publiques*, 47, págs. 462-475.

OCDE (1990), *Public management developments. Survey 1990*, París.

— (1991), *Public management developments. Update 1991*, París.

— (1993), «España 1992-1993», *Estudios Económicos de la OCDE*, abril, París.

ORTÚN, V. (1993), «Gestión pública», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública, *Documentos de Trabajo*.

OXLEY, H. (1993), «El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, *Documentos de Trabajo*, abril.

PASTOR, S. (1993), «Gasto público en justicia: Una nota comparativa», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 9, IEF, Madrid.

PEACOCK, A., y WISEMAN, J. (1979), «Approaches to the analysis of government expenditure growth», *Public Finance Quarterly*, 7, págs. 3-23.

PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (1995), «La eficiencia en la administración de la justicia», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 8, vol. III.

PEROTTI, R. (1993), «Political equilibrium, income distribution and growth», *Review of Economic Studies*, 60, págs. 755-776.

POLLARD, P. (1993), «Central bank independence and economic performance», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 75, julio-agosto, págs. 21-36.

RAYMOND, J. L. (1993), «Acortamiento de distancias, convergencia y competitividad en los países de la Europa de los Doce», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 56.

— (1994), «Gasto público y crecimiento económico: Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España y en la Europa comunitaria», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, *Documentos de Trabajo*.

RODRIK, D. (1990), «Soft budgets, hard minds: Stray thoughts on the integration process in Greece, Portugal and Spain», en C. BLISS y J. BRAGA DE MACEDO (eds.), *Unity with diversity in the European economy*, CEPR-Cambridge University Press, Nueva York.

ROLPH, E., y BREAK, G. (1961), *Public finance*, Ronald Press, Nueva York.

ROMER, P. (1986), «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, 94, págs. 1.002-1.037.

ROUBINI, N., y SACHS, J. (1989a), «Political and economic determinants of budget deficits

in the industrial democracies», *European Economic Review*, 33, págs. 903-938.

— (1989b), «Government spending and budget deficits in the industrial countries», *Economic Policy*, 8, págs. 99-132.

RUÍZ-HUERTA, J., y GIMÉNEZ, A. (eds.) (1993), *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

SAINT-PAUL, G., y VERDIER, T. (1992), «Education, democracy and growth», *CEPR, Discussion Paper*, 613, Cambridge.

SALA-I-MARTIN, X. (1992a), «Public welfare and growth», Economic Growth Centre, *Discussion Paper*, 666, junio.

— (1992b), «Transfers», NBER, *Working Paper*, 4.186, octubre.

SANFRUTOS, N. (1993), «El presupuesto sanitario en el contexto de la Seguridad Social», *Presupuesto y Gasto Público*, 10, páginas 101-112.

SCHULTZ, T. W. (1962), «Investment in human beings», *Journal of Political Economy*, 70, páginas S1-S157.

SMITH, D. (1975), «Public consumption and economic performance», *National Westminster Bank Quarterly Review*, páginas 17-30.

SPENCE, M. (1973), «Job market signalling», *Quarterly Journal of Economics*, 87.

STIGLITZ, J. (1994), *Economía*, Ariel, Barcelona.

TEJA, R. S., y BRACEWELL-MILNES, B. (1991), *The case for earmarked taxes, government spending and public choice*, Institute of Economic Affairs, Londres.

THE ECONOMIST (1995), *Europe's totem pole*, 22-29 de septiembre.

THUROW, L. (1971), «The income distribution as a pure public good», *Quarterly Journal of Economics*, 85, págs. 327-336.

TORVIK, R. (1993), «Talent, growth and income distribution», *Scandinavian Journal of Economics*, 95, págs. 581-596.

VON HAGEN, J. (1991), «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of Public Economics*, 44, páginas 199-210.

— (1992), «Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities», EEC Commission, *Economic Papers*, 96, octubre.

—, y HARDEN, I. (1994), «National budget processes and fiscal performance», *European Economy, Reports and Studies*, 3, páginas 311-418.

— (1995), «Budget processes and commitment to fiscal discipline», *European Economic Review*, 39, págs. 771-779.

WILLIAMSON, O. (1993), «The economic analysis of institutions and organisations», *Working Papers*, 133, OECD, París.

WORLD ECONOMIC FORUM-INTERNATIONAL INSTITUTE OF MANAGEMENT DEVELOPMENT (1993), *World competitiveness report*, 13.ª edición.

### **Resumen**

La rigidez del déficit público y los efectos adversos asociados al aumento de la presión fiscal han contribuido a establecer un cierto consenso en Europa: el gasto público es la variable llamada a protagonizar los procesos de consolidación presupuestaria. En muchos países, este diagnóstico se ha traducido en recortes. En el caso de España se requieren, además, reformas institucionales de cierto calado que garanticen la contribución del presupuesto a la estabilidad macroeconómica y una mayor eficiencia en la gestión, sin merma de los objetivos de equidad distributiva que el proceso político establece. Este trabajo realiza un amplio repaso de estas cuestiones, con particular énfasis en la evolución, la estructura y la gestión del gasto público en España.

*Palabras clave:* déficit, deuda pública, gasto público, gestión pública.

### **Abstract**

The rigidity of the public deficit and the adverse effects of an increase of the tax burden have been contributory factors to the consensus in Europe: public expenditure is considered to be the key variable in the process of budget consolidation. In many countries this has been translated into expenditure cuts. In addition, Spain requires important institutional reforms which could guarantee the contribution of the budget to macroeconomic stability and a greater management efficiency, without working against the distributive equity objectives established by the government. This paper reviews all the issues above, making specific reference to the trend, the structure and management of the public expenditure in Spain.

*Key words:* deficit, public debt, public expenditure, public management.

*JEL classification:* E62, E65, H5, I18, I28, I3.