

LA CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Por CRISTÓBAL MONTORO ROMERO

El Estado pocas veces crea... Puede hacer una magnífica edición de las obras de Shakespeare, pero no conseguir que se escriban.

ALFRED MARSHALL

«The Social Possibilities of
Economic Chivalry»
Economic Journal (1907)

Las variadas formas del intervencionismo público

Centrar el estudio del sector público moderno en el gasto público tiene ventajas indudables. En efecto, en la figura del gasto se sintetizan bastante bien las funciones que la Administración lleva a cabo en cumplimiento de las demandas de la sociedad. Sin embargo, no sería correcto que la polémica actual sobre dichas funciones tuviese como único polo de atención a las diferentes partidas de gasto de las Administraciones Públicas. Existen otras varias a través de las que estas últimas influyen, en ocasiones decisivamente, sobre las condiciones en que los agentes privados llevan a cabo su actividad. Cuestión aparte es que la mayoría de esos otros procedimientos resulten de difícil cuantificación, lo cual propicia un olvido, una marginación, que no se corresponde con su auténtico relieve.

Algo así sucede con la regulación legal, esto es, con el modo en que las leyes condicionan la forma de las funciones de producción y de consumo de la economía. Que la regulación legal es hoy muy amplia, quizás incluso demasiado, es algo que está fuera de toda duda. Es fácil escuchar referencias continuas, normalmente en forma de quejas, a la extensa red legislativa, cuyo cumplimiento burocratiza la conducta de amplios sectores

de la sociedad. Con frecuencia, los trámites administrativos suelen constituir un obstáculo, a veces insalvable, para poner en marcha una actividad empresarial y para llevarla a buen puerto.

Aún reconociendo la validez de críticas como las anteriores, no debe subvalorarse la regulación legal considerándola como un producto del azar o del capricho político. Antes al contrario, en la mayoría de los casos pretende dar respuesta a exigencias concretas de amplios grupos de la sociedad, como mejorar la calidad de vida, proteger al consumidor, garantizar la salud y la seguridad del trabajo, prevenir los accidentes en el transporte y casi inagotable etc., en el que va incluida la protección a la empresa. Es muy difícil, cuando no imposible, evaluar los costes de las regulaciones en una sociedad moderna. Quizás esa misma imprecisión a la hora de medir el coste, y sobre todo cuando se trata de conocer quién lo soporta en última instancia, sea una de las causas de su rápida extinción a menudo mientras los beneficios son obtenidos por grupos sociales concretos, que abogarán por tanto por su implantación, los costes quedan diluidos a lo largo de la estructura social. En ocasiones sólo se está en condiciones de conocer el coste derivado de los medios utilizados por la Administración para hacer que se cumpla el ordenamiento legal. Pero obviamente ésta es tan sólo una parte del coste, y no la más importante.

La fácil venta de la regulación legal en los mercados políticos contribuye a explicar su éxito. Es casi inevitable que la clase política ofrezca a sus electores una ordenación más adecuada de la sociedad y de la economía, máxime cuando el procedimiento no parece en principio demasiado costoso. Por otro lado, para una fracción considerable del funcionariado público la aplicación de la normativa legal constituye su razón de ser por lo que no debe extrañar que sea proclive a la continua extensión del proceso. En ocasiones, este tipo de intervenciones son alternativas del gasto público, pero en otras muchas no sucede así, hasta el punto de que el segundo sirve de acicate para la proliferación de la normativa legal.

Es difícil conocer el grado de intervencionismo que soporta una economía. Los indicadores susceptibles de ser utilizados adolecen de escasa fiabilidad y, en general, de notable imprecisión. Como mucho permiten una aproximación al problema. Pero algunas intervenciones reguladoras tienen gran importancia, pues sus efectos se hacen sentir hasta en el último rincón del aparato productivo. Tal sucede con las que tienen lugar sobre el sistema financiero, sobre el mercado laboral y sobre el comercio exterior. Lamentablemente las regulaciones de esta naturaleza suelen convertirse en obstáculos para el desarrollo de la economía, con independencia de que un cierto grado de las mismas resulte necesario.

Otra clase de intervenciones públicas de notable relieve, y cuya presencia se excluye en las mediciones que se ciñen al gasto, es la que reviste la forma de la empresa pública. Precisamente, a la crisis de identidad de esta figura, y más en concreto a la privatización como solución a sus numerosos problemas, se dedica el número 1/1985 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Al igual que sucede con las regulaciones, la empresa pública es, con frecuencia, una alternativa al gasto público. Así ocurre cuando la Administración, en cualquiera de sus niveles, opta por llevar adelante la producción de bienes y servicios para después venderlos en el mercado, en lugar de subvencionar a una empresa privada para que lleve a cabo esa labor o incluso en lugar de financiar directamente al consumo, práctica esta última que incrementaría la demanda. Pero no es menos cierto que la empresa pública es una receptora neta de transferencias de todo tipo procedentes de las Administraciones Públicas, contribuyendo a ensanchar el déficit de éstas, lo que ha propiciado soluciones drásticas, como su traspaso al sector privado.

Existen aún otras formas de intervención pública menos conocidas por los ciudadanos y por ello más olvidadas en la polémica sobre el tamaño del sector público. Sin embargo, sus efectos sobre la economía tienen un relieve muy destacado. Entre estas actuaciones menos populares se encuentra la concesión de préstamos y avales por la Administración, práctica que no debe entenderse como un gasto, pero sí como un riesgo que puede desembocar en gasto y que en algunos países llega a ser un instrumento clave de la política económica aplicada por el Gobierno.

También suelen tener gran trascendencia los «gastos fiscales», concepto que abarca al conjunto de exenciones fiscales —en definitiva, reducciones de los ingresos públicos— que se conceden con el ánimo de favorecer a determinados grupos sociales, a sectores productivos concretos o a ciertas zonas. Existen dificultades evidentes a la hora de cuantificar una categoría de gastos tan peculiar, lo que impide establecer comparaciones fiables entre los países. En general, parece detectarse una tendencia al aumento de los «gastos fiscales», propiciada por las restricciones, cada vez mayores, con las que se van encontrando el gasto público normal.

A pesar de sus numerosos inconvenientes, los procedimientos de intervención pública que se acaban de resumir no deben pasarse por alto en el debate sobre las funciones que corresponden al sector público en una economía avanzada, en lo que son ya las postrimerías del siglo xx. Centrarse exclusivamente en la observación del gasto puede ofrecer una imagen desdibujada de la amplitud de la intervención pública sobre la economía.

Aunque no es menos cierto que un volumen grande de gasto público sirve de trampolín para el resto de los procedimientos.

Crisis económica y sector público

El considerable crecimiento que experimentan las actividades del sector público tras la Segunda Guerra Mundial encuentra un firme valedor en la filosofía keynesiana, ya por entonces ampliamente difundida. De acuerdo con sus contenidos básicos, el Estado puede y debe intervenir para compensar la evolución cíclica de la economía, a través de una estrategia de conducción activa de la demanda agregada. Para poder llevar a cabo una actuación de esta naturaleza, el sector público ha de contar con un tamaño más bien grande, pues delante tiene la ingente tarea de conseguir un equilibrio económico con pleno empleo de los recursos y de alcanzar un orden social más justo, reduciendo la conflictividad social hasta el punto de marginarla del ámbito de la empresa.

Progresivamente, una Administración de mayor tamaño se convierte en un agente más sensible a la evolución del ciclo económico. Así sucede con los impuestos, cuya elasticidad-renta se va elevando a medida que su recaudación depende de la capacidad de generar ingresos de amplios colectivos de contribuyentes. Igual ocurre con un gasto público cada vez más empeñado en el compromiso de garantizar a los ciudadanos unos mínimos vitales relativamente elevados y en la tarea de procurar una auténtica igualdad de oportunidades. El cumplimiento de estas últimas funciones explica la rápida expansión del «estado del bienestar» en las sociedades industrializadas.

En general, el crecimiento de los ingresos públicos no ha sido capaz de seguir el rápido ritmo experimentado por el gasto público. A ello se ha debido la generación de unos abultados déficits, especialmente agudizados en la fase del ciclo que comienza en 1973:

En la etapa anterior, el inexorable crecimiento de la presión fiscal no planteaba problemas especiales. Fue aquél un tiempo en el que la renta disponible aumentaba sin cesar, lo que hacía más llevadero el pago de las cargas públicas. El ciudadano medio no identifica plenamente el impuesto con el coste de la demanda de servicios públicos —libres de precio—, sin duda por las características del sistema electoral más que por un desconocimiento personal. Además, está el recurso a la deuda pública, que, aparte de sus preocupantes efectos económicos, tiene un coste menor en términos de votos políticos que la exigencia de mayores impuestos.

En resumen, una visión optimista de la sociedad respecto a las funciones atribuidas al sector público, e incluso a la eficacia con que éste las lleva a cabo, está en el origen de la expansión del gasto público en la década de los sesenta. Son muchas las esperanzas que los diferentes grupos sociales depositan sobre las espaldas del sector público. Unas esperanzas que en buena parte se verán frustradas.

Son numerosos los autores que, desde la perspectiva de la ciencia política y de la sociología, estudian la crisis del Estado en sus diversas versiones como un fenómeno autónomo, con entidad diferente a la de la crisis económica. Profundizar en el contenido de esas ideas excede del propósito y de los límites de este trabajo.

Mayor interés tiene para nuestro análisis la identificación de las conexiones entre la crisis de la economía y los problemas que aquejan al sector público. A simple vista, parece claro que el advenimiento de una fase de considerables problemas económicos ha cambiado la opinión que la sociedad tenía de la actuación del sector público. Si con anterioridad el sector público había servido eficazmente al funcionamiento de la economía e incluso a la integración en el sistema de prácticamente todas las capas sociales, ¿por qué a partir del primer *shock* petrolífero la actuación se vuelve torpe, incluso contraria a lo que debía ser una estrategia de superación de las nuevas dificultades?

Sin duda, la respuesta hay que buscarla en la naturaleza de la crisis económica que padeció el mundo industrializado. Por un lado, la economía se ha internacionalizado en sus relaciones básicas hasta unas cotas desconocidas en la Historia. Por otro, se pone en marcha una nueva revolución tecnológica que vendrá a alterar los modos de producción, los precios relativos de los factores productivos y, por tanto, el uso que el sistema económico hace del trabajo y del capital. De forma patente, los diferentes sectores de la actividad económica modifican su peso en el conjunto del sistema y una nueva generación de empresas hace su aparición. En paralelo, se desencadena una serie de desequilibrios económicos, como el paro, la inflación, el saldo de la balanza de pagos, ante los cuales la política fiscal se muestra impotente, poniéndose en evidencia lo que desde el mundo de la doctrina se venía temiendo. Por su parte, los mercados financieros hacen gala de una considerable inestabilidad.

La situación que tan sucintamente acaba de describirse afecta al sector público de modo directo. La labor de planificación, de ordenamiento de la economía, deviene poco menos que imposible: son demasiadas las incertidumbres abiertas como para poder realizarla con una mínima garantía

de éxito. En unos momentos en los que el futuro no se adivina con claridad, las señales del mercado cobran un relieve singular. Aquellos países que tienen mayor rigidez en su estructura económica, los que más proteccionistas se muestran respecto a las relaciones exteriores, van a ser los que peor se ajusten a unas condiciones que la crisis económica redefine de forma continua.

Puede decirse que, ante las nuevas circunstancias, el sector público es el primer sorprendido. Además, su capacidad de adaptación es pequeña, debido a los numerosos vicios de funcionamiento que atentan a su estructura organizativa. Pero ante el conjunto de la sociedad su responsabilidad en la solución de la crisis es grande. Con anterioridad se ha mostrado como el promotor del crecimiento. Llegadas las dificultades, no vale responsabilizar de éstas al sector privado. La esfera pública es ya demasiado amplia como para no recibir las críticas de una sociedad cuyas expectativas de mejora continua de su nivel de bienestar se ven insatisfechas.

Objetivos y eficacia del sector público

La polémica sobre las funciones del sector público en una sociedad desarrollada tiene como referencia inevitable la tensión entre los objetivos de equidad y eficiencia. La evolución del gasto público a lo largo de las últimas décadas muestran con claridad que es la partida de transferencias la que mayor crecimiento ha experimentado. Se viene produciendo, pues, un cambio en la composición del gasto, en el que el perdedor neto es la inversión, mientras que se favorece la extensión del ámbito del «estado de bienestar» —enseñanza, sanidad y pensiones de todo tipo— frente a la provisión de bienes colectivos típicos, como son la Defensa, la Administración Pública o los servicios económicos. Esta estrategia, deliberada o no, de dar primacía a los beneficios sociales percibidos directamente por el individuo frente a los de carácter colectivo equivale a otorgar una prioridad neta al objetivo de redistribución.

Pero la crisis económica que se desencadena a partir de 1983 ha traído una redefinición de la productividad y de la competitividad internacional de las economías, ante la cual el sector público no puede permanecer ajeno. Lo que hoy se cuestiona prioritariamente es la incidencia microeconómica y, en concreto, los efectos perversos que se derivan de una ampliación continua de la esfera pública. En otras palabras, el viejo tema de los incentivos económicos en la Hacienda Pública vuelve hoy con renovados bríos,

subrayando el análisis de los efectos producidos sobre la motivación de los agentes económicos, sobre la libertad de elección y, en definitiva, sobre la capacidad del mercado para lograr una óptima asignación de recursos.

Los estudios disponibles no son demasiado claros al respecto, y es que los indicadores no tienen la sensibilidad suficiente como para alcanzar conclusiones definitivas. Pero poca duda cabe de que un sector público de magnitud tan considerable no permanece neutral. Antes al contrario, lo normal es que se den efectos económicos, tanto en la vertiente del gasto, como en la del ingreso, no deseados por los poderes públicos, haciendo, por ejemplo, que las propias prestaciones de desempleo prolonguen el paro o que se desestime el trabajo, el ahorro y la realización de inversiones a partir de una fiscalidad incurra en un proceso de crecimiento incesante y desordenado.

Existe una incoherencia básica en un gasto público cada vez más voluminoso y crecientemente inclinado hacia el objetivo de redistribución y el allegamiento de los recursos necesarios para financiarlos. A fin de cuentas, estos últimos tienen dos fuentes básicas: la exacción eminentemente coactiva de rentas del sector privado o la apertura de un déficit. En cuanto a los impuestos, es casi imposible que su avance no cercene las posibilidades de desarrollo del aparato productivo, a pesar de que su crecimiento haya sido insuficiente para financiar al gasto.

En lo relativo al déficit público, es bastante común la preocupación por su amplitud y por la abultada emisión de deuda pública a la que su persistencia ha dado lugar. El hecho de que la reducción de los desequilibrios financieros del sector público se haya convertido en el objetivo principal de las políticas presupuestarias de la práctica totalidad de los países desarrollados, muestra que la existencia del temido efecto *crowding out* ha pasado de ser una amenaza a una serie realidad. Especial inquietud suscita la aparición de déficits públicos de naturaleza estructural, y no tan sólo por el desplazamiento del sector privado a que dan lugar en el presente, sino por las expectativas que introducen en los mercados financieros sobre el mantenimiento de los tipos de interés en los niveles altos, con la consiguiente influencia negativa en los planes de inversión empresarial a medio plazo.

También existe hoy una duda razonable en cuanto a los resultados alcanzados, en la práctica, por el objetivo de redistribución de la renta. Ya nos hemos referido con anterioridad a esta tarea, identificándola como el principal impulsor del crecimiento del gasto público en la economía occidental. El presupuesto público se ha convertido, con ello, en la arena sobre la cual se derimen las tensiones distributivas de nuestra época. Ahora

bien, puede que al final del proceso los resultados no sean tan esperanzadores como el volumen de recursos comprometidos en el empeño pudiera hacer pensar.

Para conocer los logros del proceso redistributivo provocado por las finanzas públicas es necesario identificar previamente quiénes son los beneficiarios del gasto y quiénes los que acaban pagando los impuestos. Obviamente, el cumplimiento de esa condición necesaria no resulta nada fácil. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE), es de destacar el papel relevante que tienen las transferencias monetarias recibidas por los preceptores de rentas bajas. En cuanto a los restantes gastos públicos, los beneficios que confieren se reparten en el total de manera casi uniforme entre las diversas ramas de renta, beneficiando pues, relativamente más aquellas que se sitúan en los tramos más bajos. Sin embargo, en numerosos países la fiscalidad en su conjunto aparece como primordial a la renta a lo largo de la mayoría de la escala y carece en consecuencia de efectos redistributivos importantes. Para la mayoría de las economías familiares que se encuentran en los tramos medios de renta, el resultado es que los beneficios que les confieren las transferencias y otros gastos públicos se compensan con los impuestos que soportan.

Además, no debe olvidarse la conexión existente entre los objetivos de redistribución y de contribución a la asignación eficaz de recursos y a la estabilidad y el crecimiento de la economía. Una cosa es que su armonización no resulte siempre fácil y otra muy distinta que se conviertan en antagónicos. Un sector público cuya actuación se constituye en un obstáculo para el desarrollo, alimentando al mismo tiempo la ineficiencia del sistema productivo, puede anular en la práctica los resultados conseguidos en el campo de la redistribución, pues hace que las clases con renta más bajas no experimenten mejora alguna en su nivel de bienestar, al resultar especialmente castigadas por la inflación y el paro.

Las causas del crecimiento del gasto público

El crecimiento del gasto público es una tendencia cuya explicación se encuentra en múltiples factores, en lo que constituye una amplia reunión de elementos económicos, culturales, sociológicos y políticos. En última instancia, hay que referirse a la historia y a la evolución política de cada país para hallar una justificación suficiente de lo sucedido. En determinados momentos, el avance del gasto ha experimentado auténticas aceleraciones en la mayoría de los países, como ocurrió entre los años 1973 y 1975, a raíz

del primer *shock* petrolífero y de la reacción de los poderes públicos. De entonces data, precisamente, la génesis de un abultado déficit público, que tan solo recientemente se está logrando moderar.

La indagación de las causas del crecimiento del gasto público exige considerar la demanda que del mismo realiza una sociedad con un alto grado de desarrollo. Pero sucede que la peculiar naturaleza de la demanda de bienes y servicios públicos la aleja del análisis propiamente económico. Al no existir revelación clara de preferencias, ha de acudir a los mecanismos políticos, a los sistemas de votación, y la forma concreta que éstos adoptan no es neutral sobre los resultados. En este punto, resulta vital la información disponible para el consumidor de bienes públicos, en su papel de votante político y como tal sujeto a influencias y a condicionamientos distintos de los que se dan en el mercado económico. La existencia de fenómenos de ilusión financiera y presupuestaria, a partir de los cuales el votante no adquiere una idea adecuada ni de la utilidad que le reportarán los gastos públicos, ni de los costes que habrá de sufragar, son de la mayor importancia. La no aplicación del sistema de precios en la distribución de bienes públicos provoca con frecuencia situaciones de demanda artificialmente elevada.

Otras explicaciones —complementarias más que sustitutivas de las anteriores— ponen el acento en la vertiente de la oferta. Entre los planteamientos en esta línea se encuentra la observación del efecto de los precios relativos, entendiéndose por tal la tendencia de los costes de los servicios públicos a aumentar por encima de la inflación. El porqué los precios de los servicios públicos crecen más rápidamente que el valor monetario del conjunto de la economía lleva a cuestionarse la eficacia con que esos bienes son provistos en relación a como lo haría el mercado. Desde luego, la comparación no es sencilla, en especial cuando se considera que el gasto público no debe identificarse con la producción de servicios públicos, pues una cosa es que el presupuesto comprometa unos recursos para llevar a cabo unos determinados gastos y otra los resultados que en la práctica se consiguen.

De cualquier modo, la peculiar estructura de coste que tiene la producción pública se encuentra en la base de la explicación del mayor crecimiento del precio relativo de los servicios públicos. En concreto, la circunstancia de utilizar más intensivamente el factor trabajo, junto a las motivaciones que rigen la conducta del funcionamiento público y el elevado poder de los sindicatos, explica un avance de los salarios que no se corresponde con incrementos de la productividad. A ello ha de añadirse la menor renovación técnica del equipo productivo utilizado por la Administración, en especial a

partir de las restricciones que sufren los gastos de inversión. Todo ello conduce al llamado «retraso de la productividad», efecto puesto de manifiesto por W. J. Baumol.

Es difícil concretar en qué área específica de la Administración Pública se genera la ineficacia relativa con que ésta suele realizar sus funciones. El hecho de que la prestación de servicios se realice la mayoría de la veces en una situación cercana al monopolio, aislada por tanto de las exigencias propias de un ambiente competitivo como es el mercado libre, consolida situaciones de deficiente gestión, organizaciones obsoletas y plantillas sobredimensionadas. Los intereses de las diferentes categorías de funcionarios suelen ser decisivos al respecto. En numerosas ocasiones, la oferta de servicios públicos depende de las decisiones tomadas por colectivos de funcionarios de notable influencia —como profesores o médicos—, que carecen de interés por equilibrar los costes y los beneficios, y que prefieren llevar el servicio a niveles máximos y no optimizarlos.

Tendencia al futuro

El avance hasta ahora imparable del gasto público evidencia un paulatino debilitamiento en el control de esa variable macroeconómica tan fundamental. El cambio producido en la estructura del gasto ha agudizado la sensibilidad de éste, tanto ante las vicisitudes de la economía, como frente a la evolución de la demografía. Particulares y empresas se sienten hoy con derecho a transferir una parte considerable de sus riesgos sobre las espaldas del Estado. La aplicación exhaustiva en la actualidad de unos derechos procedentes de etapas en las que las perspectivas económicas eran mucho más favorables, ha dotado al crecimiento del gasto de mayor autonomía, otorgándole una dinámica propia. Si a ello se une la elevada obligación generada por el servicio de la deuda pública, no debe extrañar que una parte sustancial del gasto esté creciendo sin contención.

Conseguir una dimensión adecuada del gasto público, compatible con un sector privado floreciente, exige la revisión de los supuestos que han propiciado un crecimiento excesivo de aquél. Recientemente han proliferado las reformas que van contra el incrementalismo anual y en la línea de incluir los presupuestos en programaciones plurianuales. Sin embargo, el concepto mismo de programa ha sido muy poco útil, en la práctica, en la tarea de contener un gasto incrementado tradicionalmente año a año. Se hace necesario progresar aún más en la estrategia de introducir nuevas técnicas

presupuestarias que propicien las reducciones de los gastos de funcionamiento.

Mejorar la eficacia del sector público constituye una necesidad prioritaria si se desea aumentar la productividad del conjunto del sistema económico.

Esa mejora pasa por un mayor uso, en el ámbito de los servicios públicos, del mecanismo de los precios y por la introducción de los criterios de competencia y productividad que imperan en el mercado. En numerosas ocasiones, ello equivale a la apertura de un proceso de privatización de largo alcance, dependiendo siempre de la naturaleza del servicio público de que se trate. Lo que una hipotética privatización no debe olvidar es que la presencia del sector público en la oferta de algunos servicios tiene su justificación última en razones de equidad social y redistribución. Así, garantizar el acceso de las capas de población menos favorecidas a la oferta de bienes y servicios públicos constituye una tarea irrenunciable del Estado moderno, si bien ello resulta perfectamente compatible con una provisión más eficiente de recursos económicos que la que hoy se realiza.

Uno de los desafíos más importantes que tiene ante sí el sector público se refiere a la tarea de distribución equitativa de la renta, objetivo que explica en medida considerable el avance del gasto público en este siglo. Existen varios síntomas que apuntan hacia una contención del gasto del «estado de bienestar» en el futuro. Por un lado, figuran hechos como el que algunos de los servicios han alcanzado ya una cobertura máxima, que las prestaciones reales, como en el caso de las pensiones, se encuentran más cercanas a la renta media y que la evolución de la demografía será más favorable en el futuro. A pesar de ello, no resultará sencillo contener el gasto público social en los límites impuestos por unas condiciones de la economía que hoy se vislumbran muy difíciles. Hay una inercia considerable en estos gastos, que puede servir de trampolín para un crecimiento en los próximos años. De hecho, son pocos los países que han logrado estabilizar el peso de los gastos sociales en el Producto Interior Bruto (PIB), a pesar de que han sido muchos los que se lo habían propuesto.

Los estudios de la OCDE muestran que no es mucha la eficacia conseguida en términos de distribución de la renta. En otras palabras, parece que el esfuerzo redistribuidor que justifica en tan cuantiosa medida la actividad del sector público resulta un tanto baldío, en el sentido de que una parte considerable de la población acaba recibiendo unos beneficios del gasto de cuantía similar al esfuerzo que soporta en forma de pago de impuestos. Ello abona la idea de que podría reducirse el peso de este objetivo sin causar graves costes sociales.

Estrategias de reducción del gasto público

El último de los documentos incluidos en esta *Revista* constituye una significativa muestra del diseño de una estrategia orientada a la reducción del gasto público. Un primer aspecto a considerar es la definición, sin duda muy compleja, del nivel óptimo de participación del sector público en la economía nacional. Para disponer de esa definición cabe servirse de criterios históricos o de comparaciones internacionales, pero lo que no se debe es reducir el problema del volumen del gasto público a la eliminación del déficit, pues ello equivale a considerar como óptima la presión fiscal existente en un momento determinado.

Una vez decidido el volumen de gasto a recortar, hay que pasar a cuestionarse el ritmo a imprimir a su hipotética reducción, que dependerá de los efectos que se ejerzan sobre la demanda agregada de la economía y de la viabilidad de minorar algunas partidas como son los gastos de personal. Hoy día, una estrategia de despidos masivos de funcionarios parece poco viable, por lo que en este terreno el gradualismo es casi inevitable.

Una cuestión vital en toda estrategia reductora del gasto público es su distribución entre capítulos. Así, una primera opción a plantear es la reducción lineal del conjunto del gasto. Es ésta una práctica de la que se encuentran escasas experiencias históricas (California, 1978-1979, o Chile, 1973), pues ni los presupuestos de la señora Thatcher ni los del presidente Reagan se han orientado en esta dirección. En general, son reacciones de gobiernos que se enfrentan, de modo inesperado, a graves problemas presupuestarios.

Entre otros, destaca un argumento de notable contundencia a la hora de oponerse a los recortes lineales de gasto: si el crecimiento excesivo de los gastos públicos obedece a las presiones de los grupos de intereses —incluida la burocracia— y a los propósitos de redistribución de la mayoría, entonces no todos los gastos actuales de nuestro Estado pueden tener el mismo rango. Ello significa que los recortes deberán limitarse a aquellos gastos que benefician a determinados sectores industriales «subvenciones», redistribúyen en favor de grupos sociales no necesitados «prestaciones sociales» o sirven para ofrecer —a nivel burocrático y casi siempre de forma gratuita— servicios públicos que la economía privada podría generar a costes más bajos. Significa, asimismo, que no se deberán recortar, en modo alguno, otros gastos cuya finalidad sea la producción de verdaderos bienes públicos (Defensa Nacional, policía, justicia penal, determinadas inversiones en infraestructura). Se trata de bienes que la economía privada, por su

naturaleza, no debe proveer o bien no puede ofrecer en las mismas condiciones que el sector público, puesto que benefician —sin costes adicionales significativos— a todos los ciudadanos. En la medida en que el Estado ha ido asumiendo cada vez más funciones que no le son propias, estas tareas «genuinas» del Estado probablemente incluso hayan sido desatendidas de modo creciente.

La decisión de en qué nivel de la Hacienda Pública hay que practicar los recortes es también de la máxima importancia. Téngase en cuenta que la viabilidad de la reducción va a venir condicionada por la reacción política del ciudadano. Ello hace especialmente difíciles las reducciones decididas únicamente «desde arriba» y aplicables a gastos realizados en actividades muy próximas al contribuyente. Es importante buscar el estímulo del funcionario en esa práctica mediante un sistema de incentivos y premios. El papel de los cargos directivos resultará básica, y entre ellos debería darse una cierta movilidad. La creación de un «comisario de ahorro» en cada departamento, cuyo éxito profesional dependa del ahorro de costes, puede resultar interesante al respecto.

Exigir una mayor transparencia de costes es vital para utilizar los recursos disponibles del modo más eficaz. La transparencia de costes significa la posibilidad de su comparación, que nos indicará cuanto puede costar un servicio público y hasta qué punto las diferencias de calidad justifican una diferencia de costes. Para cada ámbito de funciones hay que establecer comparaciones periódicas entre los distintos estados federales, distritos administrativos, autonomías y municipios. Los resultados de estas comparaciones de costes deben publicarse y habrá que exigir a las autoridades con costes superiores al promedio que den una explicación pública ante un organismo de control financiero. Además de establecer comparación de costes interdepartamentales e interregionales, también es necesario realizar comparaciones intertemporales. Las comparaciones de costes no se deben limitar a los distintos departamentos administrativos o a las empresas públicas, sino que han de referirse también a la oferta de servicios del sector estatal frente a la del sector privado. Aunque ha habido privatizaciones con éxito, es necesario establecer una estrategia general de privatización que parta del derecho a la competitividad.

La experiencia histórica muestra que es fácil que los gobiernos se comprometan a largo plazo a un esfuerzo de saneamiento. Para evitar los retrocesos en esta estrategia, ha de plantearse una reforma de la Constitución para que cualquier intento de aumento de la participación estatal (una vez depuradas las influencias coyunturales) necesite del

consentimiento explícito de los electores. La experiencia suiza y de varios estados federales americanos apunta en esta dirección. Dado que la intervención del Estado fiscal amenaza directamente a los derechos básicos de los ciudadanos, estaría justificado exigir una mayoría de dos terceras partes a la hora de aprobar un aumento de la cuota del gasto público, libre de influencias coyunturales.

Una mayor información sobre este asunto puede obtenerse con la lectura de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 2/1985, titulada *La contención del gasto público*, Madrid, 1985.