ENRIQUE FUENTES QUINTANA

GASTO PUBLICO, PRINCIPIO DE REPRESENTACION Y CRISIS ECONOMICA

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 59, 1982

Gasto público, principio de representación y crisis económica

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. ENRIQUE FUENTES QUINTANA (*)

1. ¿SE PUEDE DOMINAR EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO?

Si existe una pregunta para un concurso entre economistas, hacendistas y cultivadores de las ciencias sociales, esa pregunta es *¿por qué aumenta el gasto público?* Pregunta con múltiples respuestas que hasta la fecha no han tenido otra virtud que irse acumulando en forma de artículos, monografías y tratados, al mismo tiempo que el gasto público continuaba galopando en los presupuestos de todos los países. Cuando las cifras disponibles se ponen de pie, hablan por sí mismas de la dimensión del hecho al que se refieren. La Hacienda que regía Raimundo Fernández Villaverde en la España de 1900 no iba más allá, pese a cargar con los resultados de las guerras coloniales, del 8 por 100 del producto interior bruto. Ochenta años después, las Administraciones Públicas españolas han alcanzado el 32,48 por 100 del PIB. Y esto en un país que ocupa, según se nos recuerda por la OCDE todos los años, la última de las posiciones de los países de la Comunidad Atlántica, en lo que respecta a las dimensiones del Sector Público, muy por detrás del promedio de lo que la Hacienda Pública significa para los países de la Organización y de los que la encabezan.

(*) Disertación en Junta del martes, 10 de noviembre de 1981.

Preguntarse por el porqué de ese crecimiento del gasto público no equivale a negar su eficacia, sino simplemente a comprobar si es posible, en el caso en el que se desee, detener su ritmo de avance. Dicho en términos más dramáticos: nos preguntamos si el crecimiento del gasto público nos domina a nosotros o los ciudadanos de los grupos políticos contemporáneos podemos dominar aún la marcha del gasto público.

2. GASTO PUBLICO Y PRESUPUESTO CLASICO

Es éste un problema que parecía haber resuelto positivamente la gran creación del derecho presupuestario contemporáneo que fue la del *Presupuesto clásico* realizada en el pasado siglo por economistas, hacendistas y los tratadistas de Derecho Público.

Esa concepción hacía descansar el dominio sobre el gasto público en una filosofía que dominó durante mucho tiempo y de la que parecían participar todos los sujetos que intervenían en el proceso presupuestario: los políticos, que protagonizaban la elaboración del presupuesto; la Cámara Legislativa, que decidía su contenido; el público, en fin, que pagaba y disfrutaba los bienes y servicios producidos por el Estado. Varias razones contribuyeron a hacer de esta filosofía político-financiera una filosofía popular.

En primer lugar, su propia *sencillez*; en segundo término, lo que algún autor ha denominado, pedante, pero descriptivamente, su *antropomorfismo*; en tercer lugar, el *carácter operativo* con el que se formuló su contenido.

Su *sencillez*, pues la filosofía financiera clásica se agota en cuatro principios:

— Primero y fundamental: limitar el gasto público. Para los economistas del liberalismo era una evidencia que: gasto público = consumo improductivo. Si un país desea el desarrollo económico debe limitar el consumo y fomentar el ahorro. Una vieja tradición unida al pensamiento económico de Turgot y Smith, afirmaría sin objeciones de monta que este ahorro fluiría sin obstáculos hacia los procesos de inversión protagonizados por la empresa privada. Que el Estado gaste más equi-

vale, pues, a que el empresario invierta menos. De aquí que el gasto público se limite a la lista de las indispensables partidas que acotaban los únicos deberes del Soberano para Adam Smith y que no es posible eliminar sin grave daño. Así concebido, el gasto público es un "mal necesario" y que, como tal, debe contenerse para que, siendo como es, un mal, sea al menos un mal menor.

— Estos gastos mínimos indispensables deben financiarse con impuestos neutrales, tributos establecidos con arreglo a principios que no obstaculicen el desarrollo económico. El impuesto debe recaudar tan sólo, no tratar de alterar conductas de los particulares, y para ello deberá dejar a los individuos en la misma situación relativa que los encontró antes del establecimiento del gravamen ("leave them as you find them", que diría James Mill).

— El presupuesto debería equilibrarse anualmente, principio que algunos han denominado, con razón, regla de oro de la Hacienda Clásica. El equilibrio presupuestario tenía, para la política financiera de la época liberal, importancia parecida al mantenimiento de las cotizaciones intervalutarias para el régimen monetario del patrón de oro. La condena terminante a cualquier déficit presupuestario y el aplauso de cualquier superávit elevaron a este principio a la categoría de primer dogma de la ortodoxia financiera liberal.

— El cuarto y último principio que debería inspirar la gestión prespuestaria clásica consistía en limitar la deuda pública para financiar inversiones autoliquidables. Sólo si la producción derivada de la deuda pública invertida podía atender la devolución del principal y el pago de sus intereses debería emitirse la deuda.

* * *

3. LOS PRINCIPIOS CLASICOS DEL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA PUBLICA

Estas cuatro normas en las que se encerraba la filosofía financiera del presupuesto clásico no sólo eran breves y sencillas. Resultaban también simpáticas a la vigente moral burguesa. Si a su conte-

nido se atiende se comprueba que no hacen otra cosa que convertir en ética estatal lo que eran principios de moral privada. Esa consideración antropomórfica del Estado —como la ha denominado descriptivamente Sidney Alesander— constituyó un vehículo extraordinario para facilitar su difusión. Economía privada y pública poseen las mismas normas, y su buena gestión debe obedecer a las mismas virtudes. Economía y sobriedad en los asuntos privados. Economía y frugalidad en la Administración Pública. El ahorro es una virtud universal para el Estado, individuos y empresas. Como afirmaría el hacendista alemán Von Jakob sentenciosamente: "No existen dos clases de principios de administración económica (válidos unos para el Estado, ciertos otros para la economía privada), como no hay dos clases de honradez".

La ortodoxia financiera del clasicismo respondió a una tercera propiedad muy actual y que contribuye a explicar su generalizado arraigo en la época liberal... y su perduración en nuestro tiempo. Se trata del carácter operativo con el que se formuló su contenido. La filosofía financiera clásica no es metafísica. Muy al contrario. Alguien con cierto sentido del humor, pero con respeto a la verdad, podría incluso afirmar que su contenido parece haberse formulado por filósofos morales conocedores de las reglas del operacionalismo físico de Bridgman o de Philipp Frank. Todos los conceptos que contiene la filosofía financiera clásica pueden llevarse a la práctica por un conjunto de operaciones. Lo que no es operativo en esta filosofía financiera carece de sentido, y de ahí el afán presente, en quienes creyeron en los principios de ortodoxia clásica, de traducirlos en reglas intuitivas, precisas, definidas para inspirar la acción presupuestaria en la práctica diaria. El gran acierto de esta conversión de la filosofía financiera clásica en operaciones que agotasen su contenido fue el hacerlo además con frases breves, capaces de instrumentar o juzgar una política.

Esta versión de la ortodoxia financiera del clasicismo, que Jesse Burkhead ha llamado "folklórica", fue la que ganó a Parlamentos, Gobiernos y contribuyentes, nutriendo el contenido de los mandamientos en los que aún busca su inspiración la opinión pública en la actualidad para juzgar el acierto de una gestión financiera.

En esta versión popular de la filosofía financiera clásica la limitación del gasto público no se conoce por las razones ofrecidas por

Smith, sino por la conclusión apodíctica de Say: "El mejor de todos los planes financieros es gastar poco".

La neutralidad del impuesto no se fundamenta en las razones ofrecidas por Ricardo o Mill, sino que se conoce a través de la sentencia incontrovertida de Stourm: "L'impôt doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor", o por la no menos indiscutida y divulgada de Gaston Jeze: "Il y a des dépenses publiques; il faut les couvrir". El equilibrio presupuestario se convierte en un dogma central del que no se estudian sus razones, se temen simplemente sus transgresiones y se propugna, en consecuencia, "un santo temor al déficit", que constataba, creía y predicaba nuestro Echegaray. La emisión de deuda pública se considera desde la misma perspectiva que se juzga el endeudamiento privado. El principio operativo para gobernar la acción será aquí: "deuda pública y privada son términos idénticos", principio afirmado en todos los escritos en los que se plasma la ortodoxia financiera y mandato que temerán los Ministros de Hacienda de la época liberal y que aún temen —aunque lo incumplan— quienes viven fuera de ella.

4. DERECHO CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION POPULAR

Estos mandameintos de la ortodoxia financiera deben unirse con una concepción dogmática paralela a la filosofía liberal —la división de poderes— para dar como fruto el pensamiento clásico. El proceso de adopción de decisiones políticas a través de la división de poderes repartía éstos equilibradamente; todas las constituciones de corte liberal atribuirían la *competencia* para aprobar el presupuesto. Pero el papel central de preparar el documento presupuestario interpretando los deseos del país por los bienes públicos y valorando la voluntad de los contribuyentes para financiarlos, se atribuía al poder ejecutivo y, concretamente, en la mayoría de los países —de jure o de facto—, al Ministerio de Hacienda. Atribución que condicionaba en forma decisiva la elección financiera del legislativo. También era el ejecutivo el encargado de la administración del presupuesto, de la que debería rendir cuenta al término del ejercicio ante el protagonista oficial del presupuesto clásico: el poder legislativo.

* * *

5. SINTESIS DE LA CONCEPCION CLASICA SOBRE EL GASTO PUBLICO

En *síntesis, el freno del gasto público, su limitación*, quedaban entregados, según esta concepción, a la creencia en la bondad del principio de gasto público mínimo que debía favorecer el cumplimiento de la regla de oro del equilibrio presupuestario y al principio de competencia que, al entregar a la representación popular de la Cámara Baja la aprobación del Presupuesto, se creyó garantizaría la moderación y contención del Gasto Público.

* * *

6. LA LIMITACION DEL GASTO PUBLICO Y LA CONDUCTA DE LA CAMARA BAJA

Estos tres apoyos para la disciplina del gasto público muy pronto demostrarían su *debilidad*. El primero de ellos, la confianza en la representación popular como medio de frenar el gasto público. En efecto, la opinión generalizada de que la tarea principal de los cuerpos legislativos consistía —como se dijo gráficamente— en "colocar el pulgar sobre la caja del Estado", es decir, en obligar al Ejecutivo a una política de ahorro ante el temor de que, en caso contrario, fuese en aumento la carga tributaria, iba a verse paulatinamente incumplida en la práctica hasta el punto de que se ha podido hablar, contando esta historia, de un cambio de filosofía o entendimiento de esa función de control de las Cámaras. Un cambio que se registra en las fechas críticas de la primera guerra mundial. En 1919, el Ministro alemán Schiffer proclamaría que Parlamento y parlamentarios habían pasado a una filosofía del gasto desde una moral de ahorro. Todos los tratadistas de Hacienda y Ciencia Política registrarán en los distintos países, la realidad de ese cambio. Como afirma Alcalá Zamora al analizar los defectos de la Constitución española de 1931: "Las Cortes han cambiado por completo la misión histórica que les dio vida e influjo. Los representantes ya no ejercen misiones de contención de gastos respecto de los Gobiernos, sino que plantean la exigencia de aumentarlos por la irresponsabilidad de no administrar lo que votan y porque no les interesa a los diputados estar a bien con los que pagan, desorganizados y dispersos, y sí con los que co-

bran, concreta y estrechamente organizados, y con los que aspiran a cobrar, más difusa, pero también eficazmente asociados".

Esta proclividad de las Cámaras a votar gastos bajo una influencia que rozaba lo demagógico había sido ya temida de antiguo y prevenidas sus consceuencias en el país que llegó primero al derecho presupuestario moderno: Gran Bretaña. Los británicos pensaron y dijeron siempre que "el papel del Gobierno consiste en proponer y el papel del Parlamento en disponer", con lo que se quería afirmar que el Parlamento había perdido o no había tenido nunca plena autonomía en la elección de los gastos públicos. Y ello por dos motivos: primero, porque si bien es cierto que sólo el Parlamento puede aprobar el presupuesto, no lo es menos que quien propone en gran parte dispone, y en segundo lugar —y sobre todo—, que el transcurso del tiempo iría demostrando la conveniencia de que la capacidad de disposición parlamentaria limitase sus horizontes, tanto en materia de ingresos como de gastos públicos. Estas limitaciones se inician en la tradición presupuestaria británica con las célebres "standing orders" en la lejana fecha de 1713 y en cuya virtud el Parlamento no admitiría ninguna petición de aumento de gastos o minoración de ingresos que no se recomendase por el Ejecutivo. Antigua y sabia tradición británica que habría de seguir lenta, pero inexorablemente, la práctica presupuestaria continental, con lo que si bien el Parlamento seguía *disponiendo,* lo hacía en un marco en el que podía percibirse, cada vez con mayor claridad, el predominante papel desempeñado por el ejecutivo, con el deseo final de contener el gasto público.

Dicho en términos más directos: la limitación del gasto público estuvo de antiguo en Gran Bretaña y estaría en todos los países después, en manos del ejecutivo. Lo que equivalía a decir, en el convencimiento del Gobierno y el partido que lo respaldaba de contener el gasto público y en la voluntad de ambos por equilibrar el Presupuesto.

Y en esa convicción se han producido también alteraciones importantes:

Las modificaciones en las leyes electorales permitieron la presencia de representantes de distintas clases sociales dispuestos a favorecer intereses sociales utilizando los aumentos del gasto público. Dos grandes hacendistas alemanes, F. K. Mann y F. Neumark, han acentuado y probado la importancia de esta presencia traducida en unos

gastos públicos mayores y en unos impuestos diferentes. La crisis del equilibrio presupuestario anual en los 30 haría el resto, pues como J. R. Hicks ha afirmado, la principal defensa de las peticiones excesivas sobre el Tesoro era el equilibrio del Presupuesto.

7. LA CRECIENTE DEBILIDAD DE LOS MINISTROS DE HACIENDA PARA CONTROLAR EL GASTO PUBLICO

La progresiva debilidad en que esta evolución fue colocando al Ministro de Hacienda en los gabinetes era clara. Sin embargo, su papel se estimaba por todos los defensores de la moderación del gasto público como fundamental. Gaston Jeze, por ejemplo, reconociendo al principio del equilibrio el culto que le tributaba el dogma liberal, propuso ofrecerle en holocausto como víctima propiciatoria el continuado sacrificio de un ministro —"Monsieur le Ministre de l' equilibre budgetaire"— plenamente consagrado a controlar las transacciones financieras de todos los Ministerios y llamar la atención del Gabinete y del Jefe del Estado sobre aquellas propuestas que amenazasen con transgredir la sagrada norma del equilibrio. Esto es, un hombre dispuesto a decir NO en bien adversas condiciones. Dura respuesta con la que deberían labrarse su prestigio social y político los Ministros de Hacienda. Si se realizase una excursión por la literatura presupuestaria clásica demandando los rasgos ideales de un Ministro de Hacienda, comprobaríamos fácilmente cómo entre "el caudal inmenso de luces necesarias para el desempeño de la hacienda, en enumerar las cuales la más brillante imaginación se pierde", de que nos hablara Canga Argüelles, la firme voluntad de mantener el gasto sería la más estimada. Basta para comprobarlo acudir al detallado retrato trazado por Necker antes de ocupar el cargo y a sus confesiones después de desempeñarlo. La composición variada y elocuente preside la primera relación: buen sentido, honestidad, sencillez de vida, amor al trabajo, visión de conjunto, investigación de los detalles, orden y distribución de su tiempo, conocimiento de los hombres, moderación..., "el caudal inmenso de las luces", en fin, al que se refería nuestro Canga Argüelles. Tras de su estancia en el Ministerio de Hacienda, el recuerdo más profundo de Necker no era otro que la "sucesión innumerable de peticiones que nos será imposible satisfacer y cuya obligada negativa siembra una queja

profunda, una murmuración constante, en medio de la cual apenas se perciben algunas palabras apagadas de reconocimiento".

Para soportar el amargo peso del "no" se demanda de un Ministro de Hacienda clásico la continuada virtud de una voluntad firme. El predicar economías es para un Ministro de Hacienda algo más que un trabajo. Se trata de una obligación moral, de un deber público que debe cumplirse en lucha permanente contra fuerzas implacables. Cómo decía Gladstone, "no creo que exista ningún departamento del Gobierno en el que sea más obligatorio y más práctico que en el de Hacienda perseguir el mal desde sus comienzos... Levantar la voz de aviso para asumir los hechos de los que debe depender el futuro del país... Ningún Ministro de Hacienda merece tal nombre si hace de su popularidad su consideración primera o bien si no atiende a la administración rigurosa de la nación. El Ministro de Hacienda es el seguro y confiado servidor del pueblo. Se encuentra bajo la sagrada obligación con respecto a todo lo que consiente que se gaste: si un Ministro de Hacienda sucumbe ante la batalla de los céntimos, si se considera ridiculizado por negar eso que el público llama restos y desperdicios no será digno de este nombre".

Esas virtudes de las que Gladstone hizo práctica en su larga estancia como Canciller del Tesoro no bastaban para otros comentaristas de la época. Era necesario ser algo más que virtuoso. Se requería contar con un cierto defecto —señalado por Thiers ante el hilarante regocijo de la Cámara de Diputados francesa el 6 de mayo de 1864: la *ferocidad,* "pues una cierta ferocidad —explicaría Thiers— es necesaria para defender el Tesoro, que siendo propiedad de todos, no debe ser, sin embargo, el bien de nadie".

* * *

8. LA SOLEDAD DE LOS MINISTROS DE HACIENDA FRENTE AL GASTO PUBLICO

¿Pero era posible dejar a un hombre la lucha por la moderación del gasto, el ajuste del presupuesto, la buena gestión de la Hacienda Pública?

Abandonado progresivamente de las convicciones del público, negados los apoyos de la sociedad y el Parlamento, un Ministro de Hacienda con esas virtudes podía ser un mártir social al que se le

hacía imposible desempeñar el papel que se le demandaba. Ello explica que, pese a todos esos rasgos exigidos del Ministro de Hacienda y que muchos de ellos tenían y lo probaron —la voluntad firme en el "no", la ferocidad, el cortar y recortar el presupuesto— el producto final haya sido un gasto público cuyo nivel hubiese horrorizado a los ministros de Hacienda clásicos —un Gladstone, un Jefferson, un Thiers, un Villaverde— con gestiones consideradas históricas por plegarse ejemplarmente a las negativas rigurosas que se inferían, con lógica implacable, de la ortodoxia financiera que profesaron y sirvieron.

9. COMPORTAMIENTO SOCIAL Y GASTO PUBLICO

Volvamos, pues, a la pregunta inicial, ante la negativa práctica de la aplicación del Derecho Presupuestario. ¿Por qué ha aumentado el gasto público?

Para muchos hacendistas, sociólogos y tratadistas de Derecho político, la respuesta dominante está hoy en los principios que configuran el comportamiento ciudadano y político en una democracia.

Como Frank Levy ha afirmado, en el problema del gasto público "hemos logrado ver al enemigo. Y el enemigo somos nosotros mismos". En una democracia pluralista todos los sectores sociales, todos los grupos económicos y todos los partidos políticos empujamos al gasto público a través de programas que *nos* interesan porque el precio de hacer triunfar nuestros programas es apoyar los de los *demás*. El principio básico de actuación en una democracia respecto del gasto público es parecido al del viejo juego napolitano: "dame *tu* conformidad para *mi* programa que yo te daré la *mía* para los *tuyos*".

Cualquiera que sea el grupo político sobre el que uno discurra, se encuentra con tres normas que se han respetado permanentemente en la elección sobre el gasto público:

1.º Quien se beneficia de un gasto público ha adquirido un derecho para *siempre*. El gasto público debe servir a ese derecho y por mucha que sea la autoridad de un Ministro de Hacienda, del Gobierno o del Parlamento, será muy difícil, por no decir imposible, que se haga renunciar a alguien de ese derecho concedido.

2.º Los sectores a los que el gasto público concede una cantidad, consideran ésta como punto de partida para *nuevas* peticiones.

3.º El *precedente* en la concesión de los beneficios a sectores o grupos sociales en una palanca alegable de enorme fuerza para conseguir beneficios a otros sectores.

A partir de esos tres principios, afirmar la *rigidez a la baja* del gasto público no es otra cosa que reconocer el arraigo personal de esas tres características.

La presencia de esas características prueba que, como antes afirmamos, la Cámara Baja o representación popular, que surge en los comienzos del parlamentarismo como vía de control eficiente para el crecimiento del gasto, desempeña en los momentos presentes papeles absolutamente antagónicos con los que motivaron su creación. Hoy la Cámara Baja no controla el crecimiento del gasto. Asegura su expansión. Las Cámaras Bajas de los distintos países democráticos se han convertido en instituciones dominadas por los distintos sectores (económicos y sociales). Los Parlamentos se fragmentan *sectorialmente* y uno puede ver a través de sus palabras y actuaciones los sólidos intereses de la sociedad presionando por el crecimiento del gasto. Se perciben, se oyen y hasta pueden medirse en qué medida sectores distintos, desde los jubilados hasta los funcionarios, desde las empresas públicas, hasta las industrias básicas, desde las distintas regiones, hasta las subvenciones a empresas privadas, adquieren presencia para luchar por la partida del presupuesto que beneficia sus intereses.

La gran paradoja de la situación actual respecto del gasto público es que esta presión ciudadana por mayores gastos públicos autorizados en beneficio de un sector y el deseo incontenible del crecimiento de partidas del gasto público, se corresponde con el desagrado y el rechazo del nivel alcanzado por el gasto público *total*. Deseamos el aumento en partidas de gastos públicos —determinadas según nuestra pertenencia e intereses o grupos sociales o económicis—, pero rechazamos la suma o agregación de nuestros deseos, porque no nos complace el nivel del gasto público total. Una sociedad que manifiesta estas preferencias inconsistentes, necesita una cura de su conciencia. Una cura sicológica que trate de mostrar las causas de esa inconsistencia y cómo remediarla.

10. EL GASTO PUBLICO: PROPUESTAS PARA SU CONTROL

Esta cura sicológica del gasto público es la que ha intentado realizar en una brillante monografía William Riker. Su tesis es que *si* todos los ciudadanos de los grupos políticos democráticos se pusieran de acuerdo, podrían obtener beneficios individuales al controlar el crecimiento en el gasto público. Sin embargo, ese acuerdo no produce. Y no se produce por lo que Riker llama la norma capital de comportamiento en una democracia pluralista: "*los ciudadanos y sus representantes en una democracia se sienten atrapados en un sistema de intercambios de beneficios a través de la política de gasto público que conduce a un incremento del gasto público total poco ventajoso*".

Ese comportamiento se origina en un proceso con *tres secuencias:*

1.° En un momento histórico dado existe siempre la posibilidad de que algún grupo político vea la oportunidad de ganar parte del electorado mediante un aumento del gasto público (más pensiones aquí, más salarios allá, concesión de subvenciones a la agricultura, ayudas a los sectores en crisis, etc.). Esa oportunidad se da para varios grupos sociales que constituyen *minorías* aisladamente consideradas en su representación parlamentaria. Sin embargo, la suma de los intereses de esos grupos *minoritarios* puede constituir una *mayoría* parlamentaria y conseguir así lo que aisladamente no podrían lograr actuando en minoría.

2.° Casi todo interés concebible (económico y político) cuenta con políticos que pueden ganar su capital político en futuras elecciones mediante el apoyo público de esos intereses particulares (sectoriales).

3.° Desde el momento en que *cada* particular, *cada* ciudadano, puede beneficiarse de un mayor gasto público y desde el momento en que *cada* político puede ganar adhesiones y votos por el aumento del gasto público, *todo* participante en el Parlamento promoverá alianzas para un mayor gasto público. Por otra parte, desde el momento en que *alguien* no juegue ese juego, sufre sus costes. Un acuerdo general para una gran abstinencia del gasto público es improbable. Todo el mundo (ciudadanos y políticos) tienen motivos particulares para desertar del acuerdo y lograr beneficios propios.

La conclusión de esas tres secuencias de Riker está clara y responde a la pregunta con la que hemos iniciado esta conferencia: ¿Por qué ha aumentado el gasto público? *Por el funcionamiento del sistema democrático.* La *lógica* de ese sistema obliga a una expansión de todos los programas públicos para atender al juego político. A esta dura conclusión no llegan autores que están en contra de la democracia, sino quienes creen en sus valores y tratan de perfeccionarlos. Como han afirmado James Buchanan y Richard Wagner, si no conocemos cómo el sistema democrático actúa y sus limitaciones, no será posible remediar los defectos de su funcionamiento que a todos perjudican.

Dicho en otros términos: el funcionamiento real del proceso democrático ha convencido hoy a hacendistas y tratadistas de Derecho Público, que lo contrario es lo cierto. Dicho en términos más expresivos y directos: *los miembros de la representación popular que ingran el Parlamento se apoyan a sí mismos, a su propia elección, por campañas políticas que van justamente en contra del diseño tradicional y del papel adjudicado al Parlamento.*

Podemos lamentar que las cosas ocurran hoy así, pero mientras así suceda, el gasto público continuará aumentando en todos los grupos políticos por muchas que sean las quejas que ello levante, las técnicas presupuestarias que se utilicen o la personalidad y el carácter de quienes dirigen la Hacienda y el Gobierno. *Si no hay reforma en el sistema de elección presupuestaria, no habrá contención posible en el gasto público.* El crecimiento del gasto nos dominará a los ciudadanos porque somos nosotros quienes con nuestros intereses y nuestros representantes empujamos el gasto hacia arriba.

11. LA PROPUESTA DE LIMITACION CONSTITUCIONAL EN EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

A partir de esta dura confesión, de este ejercicio de psicoanálisis, son muchos quienes se han levantado del diván y han propuesto lo que es lógico: una reforma de la Constitución. Una reforma que nos obligue a todos a jugar un juego distinto en el terreno del gasto público. Esa reforma de la Constitución en su expresión más simple es la que se recoge en la propuesta de Niskanen que ha prosperado en la realidad política estadounidense: "El incremento porcentual

en el gasto total dentro de cualquier ejercicio fiscal no excederá del incremento porcentual en el producto nacional bruto correspondiente al último año natural que finalice con anterioridad al comienzo del mencionado ejercicio fiscal".

Esa norma cumple tres características fundamentales:

1.º Su simplicidad y claridad. El gasto público en términos monetarios no podrá aumentar en el ejercicio para el que presupuestamos —por ejemplo, para 1982 en España— m6s de lo que el producto nacional bruto aumentó en 1980. Los cálculos del PNB de 1980 están disponibles y permiten conocer su aumento monetario. La norma, pues, es simple y clara.

2.º Es también operativa, porque permite comprobar si el límite total del gasto se sobrepasa o no.

3.º En tercer lugar, la norma afecta al crecimiento del *gasto total* que es donde se han manifestado los males del gasto público. La fijación de un límite constitucional al crecimiento del gasto público impide continuar aumentando las partidas de gasto público individuales. La elección total del gasto público y la de las distintas partidas del gasto público porman parte del mismo proceso de elección.

Con la vigencia de esa norma no podemos desear ya aumentos en las partidas del gasto público y limitaciones en el gasto público total. Si queremos que determinadas partidas de gasto público aumenten por desear más y mejores servicios sanitarios, o más servicios educativos o mayor defensa nacional, lo tendremos que hacer por vías distintas. La primera, logrando que el producto nacional bruto aumente más porque cuanto más se eleve, mayor será el margen de gasto público disponible. O bien tratando de mostrar las ventajas relativas de unos programas de gasto público sobre otros. La *competencia* dentro del presupuesto de administraciones públicas entre programas obligará a que quienes los intepretan traten de demostrar a los ciudadanos sus ventajas relativas. Y esto sólo podrá conseguirse mediante una mejor contabilización y valoración de esos programas públicos.

La norma de limitación constitucional del gasto introduce así el concepto capital de *coste/oportunidad* en la Administración Pública. Esto es, gastar en una dirección supone renunciar a otro gastos públicos alternativos y la prevalencia de los programas debe decidirse

justamente con este criterio del coste de renuncia alternativa. El sector público en los momentos actuales no sólo es un sector público sobredimensionado en muchos países y con peligros constantes y tentaciones diarias para su crecimiento. Es un sector grande y al mismo tiempo *opaco.* Sabemos poco de lo que dentro de él sucede y la única manera de conocerlo es motivando a quienes interpretan sus actividades a que nos las hagan conocer. Y esa motivación está en la propia subsistencia y crecimiento de los programas que administran. Mientras el crecimiento de los programas públicos no dependa de la demostración de su eficacia no existirán alicientes para que el presupuesto mejore su administración interna. La limitación constitucional al crecimiento del gasto público total constituye *una alternativa para conseguirlo.*

12. OTRAS PROPUESTAS PARA LIMITAR EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

¿Existen otras alternativas a esta limitación constitucional del gasto público? Propuestas distintas han partido de dos frentes: *Primero,* del mantenimiento del equilibrio presupuestario, y *segundo,* de la aplicación de nuevas técnicas presupuestarias (presupuesto funcional y de tareas, presupuesto por programas, presupuesto base cero). No hay tercera alternativa porque el llamado principio de cobertura no puede admitirse porque carece de base lógico-económica. Decir que los gastos públicos deben cubrirse ordinariamente con ingresos públicos y excepcionalmente con los necesarios empréstitos o equivale a defender la fórmula del equilibrio presupuestario o realmente no significa nada. ¿Qué puede afirmarse de la viabilidad de estas dos alternativas para limitar el crecimiento del gasto público? Tratemos de contestar brevemente a esta pregunta fundamental.

Es evidente que la norma del equilibrio presupuestario ha constituido y constituye una alternativa manejada con frecuencia para contener el gasto público. Y también lo es en igual medida que no ha sido un freno suficiente su admisión por la doctrina clásica y neoclásica de la Hacienda Pública que siempre ha defendido esa idea de equilibrio. Esa idea es la que llevó a Jeze a proponer la creación de un Ministro responsable de esta tarea del equilibrio presupuestario, idea que no se ha tomado en serio a lo largo de la historia financiera tras de su proposición. Sin embargo, sí se ha considerado

como conveniente la oportunidad de constitucionalizar el equilibrio de los presupuestos. Este principio, convertido en norma constitucional, es el que debe compararse con la contención constitucional del gasto público, y esa comparación, como destacan casi todos los hacendistas, es muy desfavorable al equilibrio presupuestario.

Es obvio que resulta deseable el equilibrio del presupuesto *a lo largo del tiempo* y merecen simpatía los intentos que tratan de aproximar ingresos y gastos públicos. Sin embargo, las enmiendas tendentes a implantar constitucionalmente el presupuesto equilibrado son a la vez demasiado rígidas y demasiado débiles. Demasiado rígidas porque el equilibrio presupuestario anual impide la acción compensadora del presupuesto. La acción *paralela* del Estado respecto de las oscilaciones de la actividad económica se admite por muy pocos economistas hoy, si por alguno. Es evidente que la idea del equilibrio tiene más defensa tomando un promedio de años que permitan desequilibrios interanuales con propósitos compensatorios. Por otra parte, la debilidad de la propuesta deriva de que cualquier nivel de gasto público, sea cual fuere su cuantía meintras se cubra por los ingresos públicos, ofrecerá un resultado de equilibrio. Y ello quiere significar que el gasto público puede aumentar con rapidez dentro de la economía nacional sin cortapisas ni limitaciones. Esto es, la norma del equilibrio presupuestario elevada a rango constitucional no nos curaría el mal que padecemos que es un crecimiento continuado e intenso del gasto público.

Las alternativas técnicas que han ido introduciéndose en el proceso presupuestario al que antes nos referíamos (el presupuesto funcional y de tareas, el presupuesto por programas, el presupuesto de base 0) no constituyen medios idóneos para resolver el problema que nos preocupa porque su propósito no es limitar el gasto público sino mejorarlo. Todas esas propuestas parten de que el gasto público es una función necesaria de Gobierno y un medio útil para conseguir finalidades vitales en las sociedades políticas de hoy y de lo que se trata a través de esas fórmulas es de elegir mejor el gasto y no de limitar su cuantía. Por esto, se explica que la integración de todas esas fórmulas presupuestarias no haya contenido la marcha incesante del gasto público.

Si el crecimiento del gasto público es el problema, la limitación constitucional de su tasa de crecimiento es, por tanto, la respuesta correcta.

13. LA HACIENDA ESPAÑOLA Y EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

Las consideraciones anteriores tienen una aplicación directa e inmediata a la Hacienda Pública española. Tres rasgos sobre cualquier otro dan la tónica del sector público en los momentos presentes:

1.° El crecimiento desbordado de los gastos corrientes, en especial de las transferencias. Los gastos de consumo crecen a ritmos superiores a los de la producción, aunque deba reconocerse que su aceleración se ha reducido en 1981 (de 3,5 por 100 en términos reales en que marchaban en 1980 a 2 por 100 en que caminan en 1981). Los gastos de transferencia, por el contrario, siguen galopando en 1981 a tasas elevadísimas (33 por 100 en el Estado y más del 20 por 100 en la Seguridad Social). Ese intenso aumento de los gastos corrientes se ha llevado por delante el ahorro público claramente negativo desde 1980 pese al aumento de los gastos públicos.

2.° El déficit público se mueve merced a los impulsos que le marcan los saltos del gasto público corriente no pudiendo financiar el necesario aumento de las inversiones públicas. El año 1981 se cerrará con un déficit de 800.000 millones de pesetas, con un aumento del 87 por 100 sobre 1980, situándose en el 4,5 del PIB (0,6 en 1977). Un déficit público grave por las causas que lo han motivado, por el corto tiemo en que se ha producido y por su inadecuada consideración por amplios sectores de la sociedad española. Las causas están detrás del aumento del gasto corriente como hemos indicado y el déficit prácticamente se ha creado a lo largo de los tres últimos ejercicios. Los gastos de capital, por otra parte, se han movido por debajo del crecimiento de los gastos corrientes y sus tasas de expansión en este año no superarán a las del ejercicio pasado.

3.° La tercera característica del sector público es la inadecuada financiación del déficit cubierto en su 80 por 100 por anticipos del Banco de España.

Todas estas características convierten al crecimiento del gasto público en la economía española en una variable fundamental sobre la cual es preciso actuar y que debería ser objetivo básico de todos los grupos sociales y políticos. Esto, sin embargo, no parece ser una actitud generalizada en la sociedad española, puesto que al déficit

público motivado por el crecimiento del gasto corriente no se le considera en toda la trascendencia que sus efectos tienen.

Frecuentemente el déficit del sector público se presenta a la opinión de los ciudadanos como si alguien distinto de los consumidores y empresarios —alguien diferente a nosotros, quizás esa personalidad ficticia y tecnocrática que los hacendistas llaman "sector de administraciones públicas"— estuviese realizando por su cúenta y riesgo dispendios diarios y gastos despilfarradores. Es hora ya de acabar con esta ficción para justificar nuestro comportamiento. Nuestro comportamiento, en efecto, porque el sector de administraciones públicas no recoge otra cosa que el conjunto de las decisiones imputables a los ciudadanos en cuanto sociedad organizada. Somos los ciudadanos los que, a través de las presiones por recibir más gastos públicos —más sueldos o salarios, más subsidios a nuestras empresas, más pensiones o más transferencias—, cargamos al sector de administraciones públicas con déficits crecientes de los que luego nos escandalizamos en público con indeseable frecuencia. La Hacienda española no ha gobernado a lo largo de la crisis el crecimiento de sus gastos. Son los gastos públicos los que han impuesto sus ritmos de crecimiento a la Hacienda Pública. El aumento del gasto público ha tenido lugar en partidas a través de las cuales los españoles hemos trasldado los problemas que la crisis nos planteaba al Ministerio de Hacienda. Un déficit del sector público no puede presentarse como algo ajeno a los ciudadanos que lo viven. De una u otra manera, nos es imputable a todos. Cuando se analiza desde esta perspectiva el déficit del sector público, quizás no cambien los intereses de los ciudadanos y continúen presionando para lograr del Estado alivios que el presupuesto les da para hacerles llevadera la crisis. Pero si al menos los ciudadanos no cambian sus intereses o conveniencias, sí deberían rectificar sus razonamientos y repartir debidamente la responsabilidad social del déficit público. Un reparto indispensable para presentar sus causas y tratar de analizarlas y remediarlas.

En segundo lugar, no es aceptable la devaluación que, con frecuencia, se realiza de las consecuencias del déficit público. Hay a quienes el déficit público no les preocupa, porque es mal de todos en un tiempo de crisis y visto desde esta perspectiva el déficit público español no es elevado, aunque esta afirmación sea cada vez menos cierta, pues los datos de 1980 lo sitúan por encima del 4 por 100 del PIB. Pero ahí está —se dice para nuestro consuelo— el sector

público de Alemania Federal, con déficits de cuantía parecida, o el aterrador déficit italiano, situado por encima del 11 por 100 del PIB. Estas afirmaciones olvidan varios hechos fundamentales. Es el primero el de que las cifras del déficit público español no recogen plenamente los déficits económicos del sector público y, en especial, los de las empresas públicas, que aún no han aflorado y reconocido sus cuentas —y que lógicamente amenazan en el futuro—. Hechos nuevos y graves además están pendientes sobre el sector público y le van a costar —nos van a costar a todos— cantidades ingente en éste y en los próximos años. Me refiero a la construcción del Estado de las autonomías y a la reconversión de la mal conformada industria de los años 60. Por otra parte, las cifras de déficit que el sector público ya ha cantado tienen la suficiente intensidad para sembrar la procupación en el ánimo de cualquier espectador responsable. Y ello porque sus consecuencias para el funcionamiento de la economía son muy negativas: obstaculiza la transferencia de recursos desde el ahorro a la inversión, impide el crecimiento de la inversión privada, eleva los precios y disminuye la capacidad competitiva de la economía ,obliga a la financiación exterior y disminuye recursos disponibles para la inversión privada, afecta, en fin, a la lógica del proceso de reforma del sistema financiero. Estas secuelas del déficit público lo convierten en un rasgo destacado de la situación presente de la economía y conceden a su intensidad y vocación de continuidad una justificada importancia.

Una importancia que deriva no solamente de todo lo que se ha expuesto, sino del papel que el sector público debería desempeñar en una política coherente frente a la crisis.