

El sector público español en el proceso de integración europea

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ*

I. Introducción

El papel atribuido al Sector Público en las economías occidentales constituye un elemento de permanente debate que sobrepasa en muchos casos los planteamientos estrictamente económicos, entremezclándose consideraciones ideológicas, sociológicas y de articulación jurídica del interés público. Desde una perspectiva económica, el centro de la polémica gira en torno a tres cuestiones esenciales marcadas por la definición de los objetivos que debe afrontar el Sector Público, la selección de los medios más adecuados para su consecución y las implicaciones sobre el conjunto de la actividad económica de la utilización de los instrumentos elegidos. Estas cuestiones se han orientado en la doctrina hacendística a través del establecimiento de dos finalidades esenciales en la actuación pública: su contribución a la asignación eficiente de los recursos que proporcione un crecimiento económico sostenido y su función redistribuidora de renta y riqueza.

La combinación adecuada y no siempre compatible entre ambas funciones marca el baremo para posicionarse en la evaluación sobre su actuación. En el contexto económico de los países occidentales de nuestro entorno la configuración real de sus Sectores Públicos ha proporcionado a lo largo de las últimas cuatro décadas elementos positivos incuestionables.

La construcción y consolidación, desigual en muchos casos, del llamado "Estado del bienestar" ha contribuido a un mayor grado de cohesión e integración social, aumentando los niveles de protección económica de amplias capas de la sociedad a través de los programas de transferencia de

* Profesor de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

rentas para cubrir situaciones de necesidad (extensión del modelo universal en los sistemas públicos de pensiones, prestaciones económicas en situaciones de desempleo o programas de lucha contra la pobreza) y generalizando los gastos sociales en sanidad, educación y, en menor medida, vivienda y otros programas de bienestar comunitario.

Por otro lado, la regulación económica de sectores productivos y la configuración de un sector público empresarial ha contribuido al desarrollo de una base industrial y tecnológica importante para el crecimiento económico y que, junto con el papel activo desempeñado en la articulación de la política macroeconómica, ha proporcionado una actuación estabilizadora.

Finalmente, el mantenimiento y adaptación a los nuevos requerimientos económicos de los bienes públicos tradicionales (administración, justicia, seguridad, relaciones exteriores) y de las políticas de infraestructuras han contribuido, por un lado, a la articulación de servicios públicos necesarios para el funcionamiento de las sociedades modernas y a la capitalización de sus economías.

Estos aspectos positivos han puesto, sin embargo, en evidencia elementos distorsionantes para el funcionamiento de la actividad económica en su conjunto que sitúan el debate actual sobre el papel del Sector Público en torno a su redimensionamiento, el grado de eficacia de la gestión pública y los efectos e implicaciones económicas de las intervenciones públicas.

En un contexto económico abierto, interdependiente y altamente competitivo la intervención del Sector Público bajo criterios ajenos a las decisiones de mercado puede condicionar el grado de adaptación y flexibilidad necesaria en un marco tecnológicamente cambiante. En este sentido, la continua expansión de la presencia de la intervención pública en las economías occidentales, medida a través de la dimensión de sus programas de ingresos y gastos, puede alejar una parte importante de la actividad económica de los criterios competitivos que caracterizan a la economía de mercado, condicionando la generación de riqueza a través de las rigideces que impone toda regulación. Por otro lado, en la medida en que la actuación económica pública se produzca de forma desequilibrada, los efectos negativos del déficit público y su financiación sobre el conjunto de las economías resultarán más significativos si su dimensión en términos absolutos es más elevada.

Independientemente de su dimensión y del carácter público que guía sus intervenciones el funcionamiento del Sector Público es igualmente cuestionado con el argumento de que muchas de sus actuaciones pueden resultar incoherentes con los objetivos perseguidos y gestionadas de forma inadecuada. Así, el replanteamiento de los criterios de eficacia, como grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, y eficiencia, como obtención del máximo rendimiento a los recursos públicos, constituyen

elementos esenciales para la orientación de la gestión pública. En este sentido, el cambio en las fórmulas de presupuestación, pasando de un presupuesto de medios a uno de objetivos, la introducción de un mayor grado de flexibilidad y de competitividad en el propio ámbito público, sin detrimento de un control efectivo, la incorporación de incentivos en la actuación de los gestores y la articulación de una adecuada combinación entre producción pública y privada en la provisión de bienes colectivos, constituyen elementos a considerar.

Finalmente, el tercer tipo de argumentos utilizados en la discusión sobre la redefinición de la actuación del Sector Público hacen referencia a las implicaciones de las formas de intervención sobre la eficiencia económica general. Desde este punto de vista, la consideración del coste económico de la financiación de los programas de gasto resulta cada vez más significativo, dados los niveles de imposición y endeudamiento público necesarios para hacer frente a una actividad pública creciente. Por otro lado, los efectos incentivadores-desincentivadores de determinadas políticas de gasto han sido revisados a través de las aportaciones del análisis positivo.

Bajo este planteamiento, las consideraciones sobre la actuación del Sector Público español han de ser contempladas desde una óptica de racionalidad y coherencia, teniendo, además, en cuenta el proceso simultáneo de descentralización e integración que lo caracteriza.

II. Los rasgos generales de la actuación del sector público español

Se pueden concretar en cuatro las características que definen la actuación del Sector Público español en los últimos quince años. En primer lugar, el cambio cuantitativo tan significativo producido en su configuración y dimensión económica, pasando de representar el conjunto de gastos de las Administraciones Públicas el 27,6% del Producto Interior Bruto en 1977 al 44,8% en 1992. Este aumento tan importante y producido en tan corto período de tiempo del peso del Sector Público en la economía española ha producido efectos importantes en el conjunto de la actividad económica. El crecimiento del gasto público es explicado fundamentalmente por la evolución de las transferencias corrientes, otorgando al Sector Público un importante papel en la determinación de la renta familiar disponible. Ese aumento del gasto ha venido acompañado de un incremento igualmente significativo de los ingresos fiscales, generándose a través de las reformas fiscales desarrolladas un crecimiento importante de la presión fiscal directa que, sin embargo, no ha permitido financiar totalmente el gasto público realizado. Este crecimiento desequilibrado de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas ha venido a introducir un factor

distorsionante permanente en la actividad económica a través de los efectos generados por un déficit público que, independientemente del cambio sustancial que supuso para la estabilidad económica la utilización de una vía ortodoxa de financiación mediante el uso de la deuda pública, sigue produciendo efectos perniciosos en el conjunto de la economía.

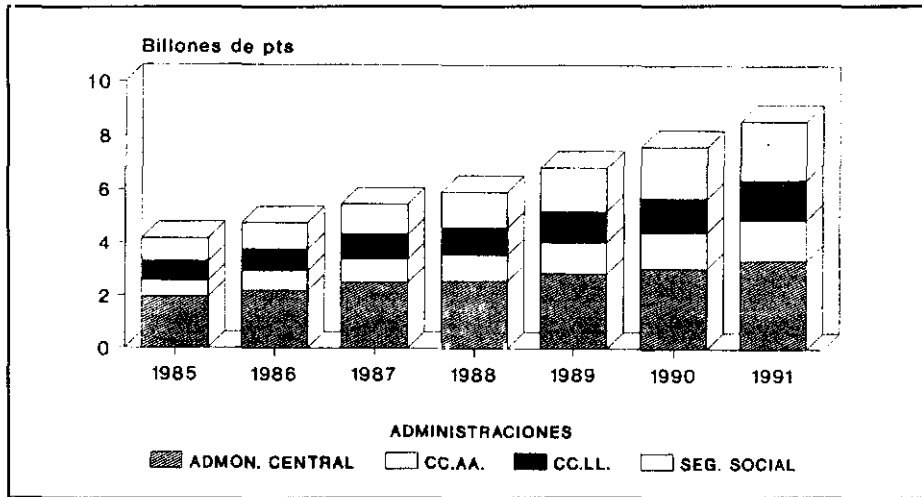
La segunda característica general del funcionamiento del Sector Público español en este período es el cambio sustancial en las funciones que desarrolla. Desde una perspectiva económica, este cambio se concreta en la labor de intermediación predominante que realizan las Administraciones Públicas, cuyas transferencias, incluidos los pagos realizados como consecuencia del endeudamiento, representan actualmente el 55,3% de sus gastos, mientras la producción de bienes y servicios suponen el 31,3% y las inversiones, reales y financieras, el 13,4% restante. Este cambio de las actividades en las que centra su actuación el Sector Público español adquiere un mayor relieve si lo analizamos desde una perspectiva funcional. Bajo esta óptica, el peso actual de las funciones tradicionales del Sector Público —servicios generales, defensa, justicia, seguridad, etc— apenas representan actualmente el 8,7% del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, siendo las actuaciones vinculadas con la distribución de la renta —fundamentalmente prestaciones sociales y bienes preferentes— las que adquieren una mayor importancia, suponiendo más del 60% del gasto total.

La tercera característica del Sector Público español en la etapa democrática la podemos situar en el importante y creciente proceso de descentralización e integración que se ha producido en su actuación. La dimensión económica alcanzada por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ha supuesto una modificación sustancial en la configuración del Sector Público, fundamentalmente orientada en la descentralización del gasto. Por otro lado, la creciente interdependencia en el flujo de recursos entre las Administraciones Públicas y la Comunidad Europea pone de relieve la importancia de la incidencia presupuestaria del proceso de integración europea.

Por último, la cuarta característica hace referencia a la rigidez en el comportamiento presupuestario de las Administraciones Públicas y a su falta de adecuación y flexibilidad en su adaptación cíclica a los requerimientos de la actividad económica. Esta rigidez se manifiesta en distintos ámbitos. En el estrecho margen de maniobra para utilizar los programas de ingresos y gastos públicos como instrumentos de política fiscal. En la ausencia de una disciplina presupuestaria, puesta de relieve en las diferencias entre magnitudes presupuestadas y liquidadas. En la articulación de técnicas de presupuestación y gestión en el ámbito público acordes con los objetivos encomendados, etc.

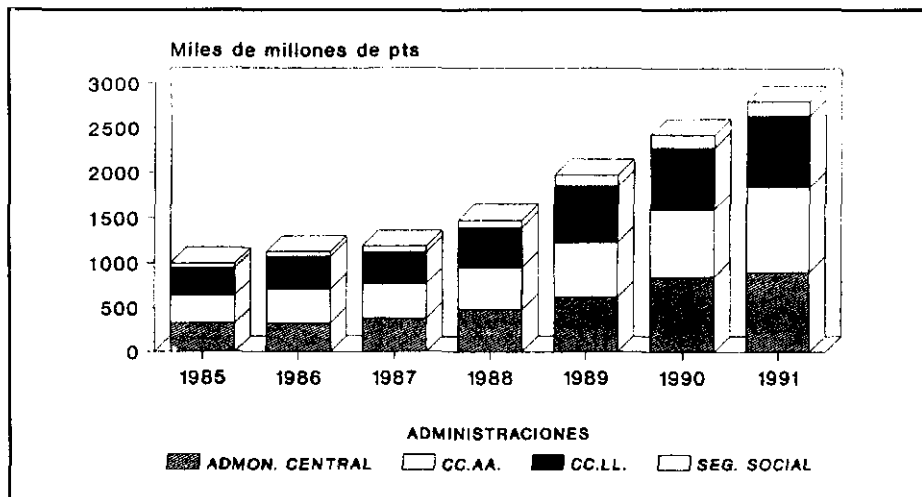
Estas características han configurado un marco de actuación reciente para el Sector Público español con un peso significativo en las principales variables macroeconómicas. Los gráficos 1 y 2 muestran la dimensión económica que representan los distintos agentes que integran las Administraciones Públicas en la demanda agregada de la economía española.

Gráfico 1
Consumo Público
Agentes de las Administraciones Públicas



Fuente: Banco de España y elaboración propia

Gráfico 2
Formación bruta de capital
Agentes de las Administraciones Públicas

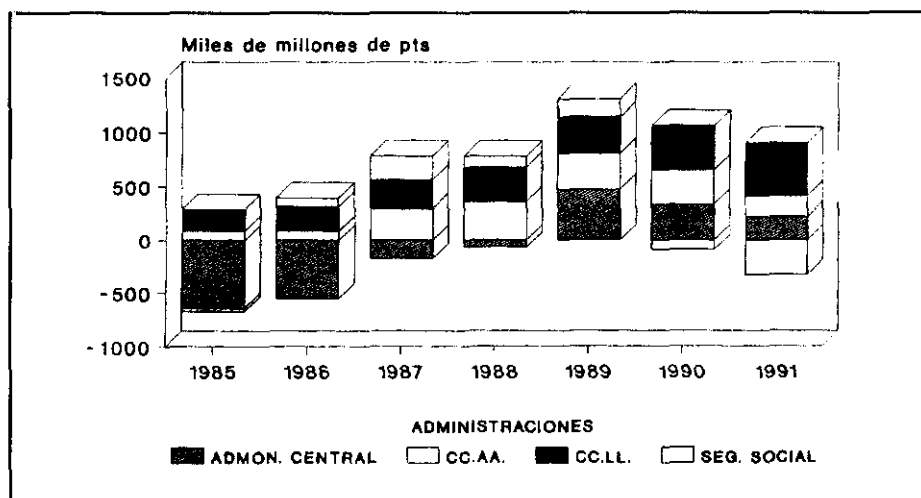


Fuente: Banco de España y elaboración propia

Como puede observarse, entre 1985 y 1991, se ha pasado de un consumo público de algo más de 4,1 billones de pesetas a casi 8,6 billones, realizando en ese último año la Administración Central —Estado y Organismos Autónomos— únicamente el 38,8%. El otro indicador de demanda real, la formación bruta de capital fijo, ha pasado en este mismo período de 994 mil millones de pesetas a 2,8 billones, representando la Administración Central sólo el 32% del total. Esta actuación sostenida en el tiempo, importante en su dimensión y compleja en su configuración institucional, ha generado, sin embargo, un comportamiento cíclico muy significativo en sus saldos básicos —ahorro bruto y necesidad de financiación—, modificándose además su composición interna por agentes.

La recuperación de la economía española que se había manifestado en su fuerte expansión entre 1986 y 1989 entra, desde finales de este último año, en una fase de ralentización y cierta recesión que se acentúa en 1991. De acuerdo con esta evolución económica el ahorro bruto y el déficit público, medido a través de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, siguen una senda similar. Como puede observarse en el gráfico 3, el ahorro público negativo del conjunto de las Administraciones Públicas existente en 1985 se va reduciendo hasta alcanzar signo positivo en 1987 y su máximo valor en 1989, disminuyendo nuevamente a partir de ese año. Además, esa evolución de la variable no se produce de forma homogénea entre los agentes que configuran el Sector Público español. Así, mientras la Administración Central registra un desahorro bruto hasta 1989, reduciendo su dimensión desde esa fecha, las Comunidades Autó-

Gráfico 3
Ahorro Bruto
Agentes de las Administraciones Públicas

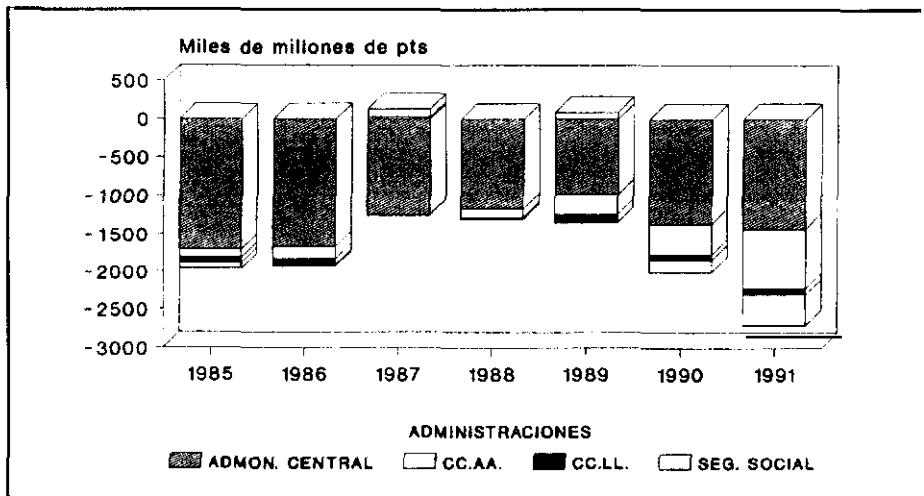


Fuente: Banco de España y elaboración propia

nomas y especialmente las Corporaciones Locales mantienen durante todo el período un ahorro positivo y creciente en este último caso. Por el contrario, la Seguridad Social mantiene un desahorro desde 1990. Dadas además, las proporciones que representan cada uno de los agentes públicos, los últimos ejercicios ponen de manifiesto el importante papel del ámbito territorial en la generación del ahorro público global.

El gráfico número 4 muestra la evolución en términos absolutos de una magnitud significativa en el funcionamiento del Sector Público español. Como puede observarse, los niveles de necesidad de financiación situados en cerca de dos billones de pesetas en los años 1985 y 1986 se reducen sustancialmente en el período de recuperación económica, debido fundamentalmente al saneamiento producido en la Administración Central, que disminuye su déficit en más de 715 mil millones de pesetas entre 1985 y 1989. Sin embargo, a partir de 1990 la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se dispara y en los dos últimos ejercicios del período aumenta 1,45 billones de pesetas, incrementándose en más de un 116%. Este crecimiento espectacular del déficit público, que supera ampliamente los niveles alcanzados en 1985, no se justifica, sin embargo, por el comportamiento de la Administración Central que, pese a explicar el 52,6% del mismo, aumenta el 44,9%, sino fundamentalmente por el rápido crecimiento del déficit de las Comunidades Autónomas que se multiplica por tres en tan sólo dos años y de la Seguridad Social que, de una situación de superávit en 1989 de casi 90 mil millones de pesetas pasa a más de 400 mil millones de déficit en 1991.

Gráfico 4
Cap./Nec. Financiación
Agentes de las Administraciones Públicas



Fuente: Banco de España y elaboración propia

La evolución de estos indicadores muestra hasta que punto la evolución de la actividad económica condiciona la actuación del Sector Público español y la complejidad de abordar una política presupuestaria unitaria desde la Administración Central, dado el grado de automatismo que tienen y la dimensión adquirida por el resto de los agentes económicos que configuran las Administraciones Públicas.

Desde la perspectiva de los Presupuestos Generales del Estado la orientación del gasto público ha supuesto modificaciones sustantivas desde el punto de vista económico y funcional. Como se ha señalado anteriormente estos cambios han sido muy importantes a lo largo de los últimos quince años, pero también se han manifestado, aunque en menor grado, en esta etapa reciente de estancamiento económico.

De acuerdo con una clasificación operativa del gasto aprobado en los Presupuestos Generales del Estado podemos analizar la naturaleza económica del gasto público entre 1989 y 1992. En este período cabe destacar, en primer lugar, el importante aumento de los gastos no imputables directamente al ejercicio, correspondiendo a partidas destinadas a hacer frente al pago de intereses y amortizaciones del endeudamiento generado en ejercicios anteriores. Estos gastos, que en 1989 suponían el 9,5% alcanzan en 1992 una proporción del 15%. En consecuencia, el conjunto de gastos del ejercicio ha pasado en este período de suponer el 90,5% al 85%. Esta disminución no ha afectado por igual a todos los gastos. Así, mientras los gastos propios —operativos e inversiones— han disminuido del 32,7% al 26,1%, las transferencias a otros agentes públicos y privados han pasado de representar el 57,8% en 1989 al 58,9% en 1992. Como se ha señalado, dentro de los gastos propios, las inversiones —reales y financieras— han disminuido notablemente su proporción, pasando de suponer el 11,3% en 1989 a sólo un 6,7% en 1992. Los gastos operativos —de personal y funcionamiento— también han disminuido su proporción, aunque en menor medida, pasando de representar el 21,4% del gasto total al 19,4% en 1992.

Desde un punto de vista funcional, las clases de actuaciones realizadas a través de programas de gasto en los Presupuestos Generales del Estado muestran, igualmente, algunas modificaciones significativas desde 1989. Así, el peso presupuestario de los bienes públicos tradicionales ha seguido disminuyendo, pasando de representar el 11,1% en 1989 al 9,1% del total en 1992. Las partidas de gasto que tienen como finalidad la distribución de la renta y la riqueza —prestaciones económicas, bienes preferentes y otras actuaciones de carácter redistributivo— aumentan su proporción en 1,1 puntos porcentuales, representando conjuntamente el 51,6% del gasto presupuestado. Dentro de estas actuaciones son las prestaciones económicas directas, fundamentalmente pensiones y asistencia al desempleo, la partida más significativa y también la que más ha aumentado, pasando de representar el 33,1% en 1989 al 34,3% en 1992. Los bienes preferentes

—sanidad y educación— aumentan ligeramente hasta significar el 15,5% del gasto presupuestado y las restantes actuaciones de carácter redistributivo disminuyen ligeramente su participación en el gasto total, representando actualmente apenas el 1,8%. Los gastos de intervención del Estado en la economía —infraestructuras, subvenciones al transporte, políticas sectoriales, promoción de empleo y regulaciones económicas, comerciales y financieras— disminuyen considerablemente, pasando de representar el 16,5% del gasto total en 1989 al 11% en 1992. La financiación de otras Administraciones Públicas —territoriales y supranacionales— a cargo de los Presupuestos Generales del Estado representa actualmente el 13,5% del gasto, 0,5 puntos porcentuales más que en 1989. Finalmente, el servicio de la deuda pública incrementa su proporción en los gastos presupuestados de forma considerable, pasando de representar el 8,9% de los mismos en 1989 al 14,8% en 1992.

Esta evolución del gasto público en el último cuatrienio pone de manifiesto los rasgos característicos de la actuación del Sector Público español que habrá de enmarcarse en el escenario determinado en el proceso de integración Europa en un contexto económico desfavorable.

III. Las implicaciones presupuestarias de la Unión Económica y Monetaria

Los Acuerdos de Maastricht, plasmados en el Tratado de la Unión Europea, representan una fase más en el proceso de construcción europea y adquieren una significación muy importante en la articulación económica del espacio comunitario.

Desde una perspectiva económica, la constitución por etapas de una Unión Económica y Monetaria se ha sustentado en una doble justificación. En primer lugar, las consecuencias de la creación de un mercado único, reforzando la interdependencia económica de los países que lo integran, amplían los efectos extranacionales de las medidas de política económica emprendidas por cada Estado, reduciendo paralelamente su capacidad de maniobra autónoma. Por otro lado, se han resaltado las ventajas potenciales adicionales de complementar el mercado único con una política económica coordinada que favorezca las expectativas de crecimiento sostenido y bienestar económico para el conjunto de la Comunidad.

Estas razones, unidas a la cuestión no explícita de anclar las decisiones económicas de la potencialidad unilateral alemana a una dirección compartida, marcan el proceso de integración emprendido, cuya consecución se basa en alcanzar una total libertad de circulación para personas, bienes, servicios y capitales, el funcionamiento de mercados competitivos, la irrevocabilidad de unos tipos de cambio fijos entre las monedas nacionales y,

finalmente, la creación de una moneda única. El cumplimiento de estos objetivos requeriría la formulación de una política monetaria común y la fijación de un marco macroeconómico estable con normas rígidas sobre la dimensión y formas de financiación de los déficits presupuestarios.

Este planteamiento, que está encontrando obstáculos políticos y económicos importantes en su articulación efectiva, tiene implicaciones significativas en la configuración de las acciones públicas con plasmación presupuestaria.

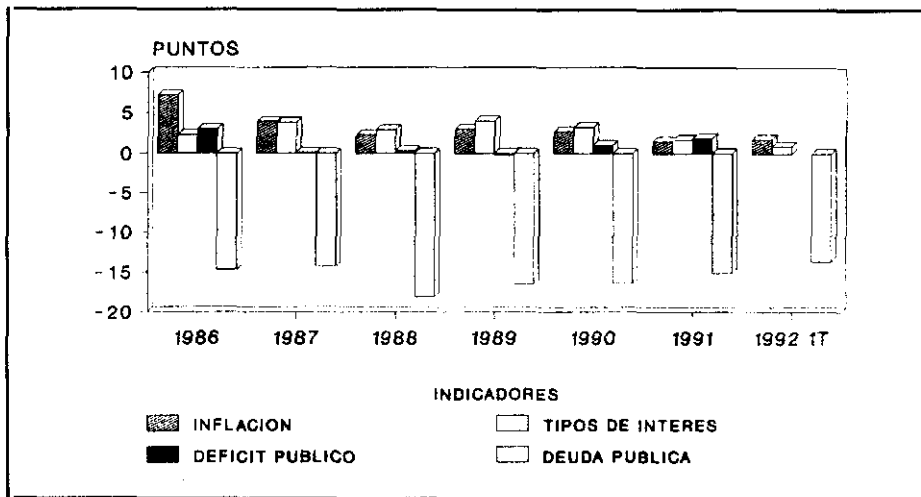
La necesidad de disciplinar la actuación de los Sectores Públicos de los Estados miembros, saneando sus desequilibrios presupuestarios para contribuir a una mayor estabilidad en las principales variables macroeconómicas condiciona su actuación en un contexto económico desfavorable. Por un lado, el grado de automatismo de los estabilizadores presupuestarios en una coyuntura económica difícil provoca mayores distorsiones en los saldos presupuestarios. De igual manera, la inestabilidad monetaria incide en el coste de financiación de los déficits públicos, encareciendo el servicio de la deuda pública. Además, el proceso de armonización fiscal y, en todo caso, la competencia fiscal generada en su ausencia localizada en los factores como el capital que gozan de un alto grado de movilidad, sitúan a los Sectores Públicos ante una importante limitación en la capacidad de obtención de recursos, aumentando la restricción presupuestaria. Por otro lado, la necesidad de reorientar las políticas de gasto público a través de una combinación adecuada entre los recursos públicos destinados a favorecer la competitividad de las economías, aumentando directa o indirectamente su grado de capitalización, físico y humano, los orientados a incrementar la extensión y cobertura de las prestaciones sociales, vinculadas a la consolidación del Estado de bienestar y la mejora en la prestación de los servicios públicos fundamentales hace imprescindible el establecimiento de prioridades en la selección de los programas de gasto y un esfuerzo de mayor eficacia y eficiencia en su articulación.

Estos condicionantes generales afectan de un modo desigual a los distintos países en función, principalmente, de su grado de desarrollo, la naturaleza de sus desequilibrios y la configuración de sus Sectores Públicos. Por lo que se refiere a esta última cuestión, la evolución de las principales magnitudes presupuestarias en España ha puesto de manifiesto un proceso de convergencia con la media de los países comunitarios a lo largo de las últimas dos décadas. Así, si el gasto total de las Administraciones Públicas españolas en términos de PIB representaban en 1970 el 21,7% frente al 37,2% del conjunto de la CEE, en 1990 las proporciones habían aumentado respectivamente hasta el 40,2% y 46% del PIB. Los ingresos públicos, aunque en menor cuantía, han evolucionado de forma similar, pasando en el caso español de representar el 22,5% en 1970 al 37,4% en 1990, frente al 36,1% y el 42,8% como media de los países

comunitarios. Este incremento desequilibrado ha provocado necesidades de financiación crecientes y un aumento muy significativo de los niveles de endeudamiento públicos, pasando de representar en nuestra economía la deuda pública del 15,5% en 1970 al 46% en 1990. Paralelamente, la evolución en los países comunitarios muestra un aumento de este mismo indicador desde el 37,1% al 59,2% del PIB.

Estos indicadores globales ocultan, sin embargo, realidades nacionales muy diferentes, con tendencias e implicaciones económicas distintas. En este sentido, los criterios económicos fijados en Maastricht representan el punto de referencia obligado para las actuaciones futuras en la orientación de las políticas económicas y presupuestarias, dadas las limitaciones impuestas a las políticas monetarias. El gráfico número 5 representa el indicador de convergencia de la economía española con los requisitos económicos establecidos para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Como puede observarse, su evolución desde 1986 no es lineal y en la actualidad únicamente se cumpliría el objetivo de endeudamiento, constituyendo el principal punto de divergencia el comportamiento del déficit de las Administraciones Públicas y, en menor medida, al tratarse de un indicador móvil, la inflación.

Gráfico 5
Objetivos de Maastricht
Divergencia (+)/Convergencia (-)



Fuente: Banco de España y elaboración propia

Con este marco de referencia, la actuación del Sector Público español ha de tratar de combinar una acción macroeconómica estable, conducente a reducir los desequilibrios presupuestarios, con una selección de priorida-

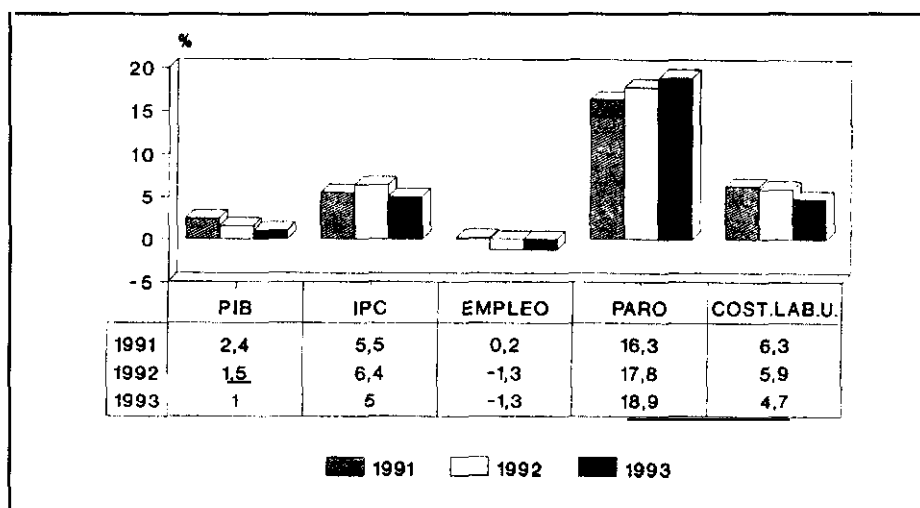
des en las políticas de gasto y la introducción de criterios de eficiencia en la consecución de sus objetivos desde una perspectiva microeconómica.

IV. La orientación de la política presupuestaria española en el actual contexto económico

El agravamiento del actual contexto económico y de las expectativas sobre su próximo futuro no favorece evidentemente el desarrollo de una actuación presupuestaria orientada a compatibilizar un mayor grado de saneamiento de las cuentas públicas con un papel activo en el fomento de la competitividad de la economía española y una mayor convergencia en los niveles de bienestar y prosperidad. Los efectos económicos de esta situación de crisis sobre los estabilizadores automáticos presupuestarios adquieren una mayor dimensión, dado el grado de flexibilidad alcanzado en determinados segmentos de la actividad económica (precariedad en el empleo, elasticidad renta de los distintos impuestos, etc), a los que no resulta ajena la fase actual del ciclo político-electoral.

En este contexto económico, que ha sobrepasado las previsiones contenidas en el Programa de Convergencia presentado en marzo de 1992, los indicadores estimados de la actividad económica han sido revisados a la baja sucesivamente en los últimos meses. El gráfico número 6 representa las previsiones de los principales indicadores incluidas en el escenario macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para 1993.

Gráfico 6
Escenario macroeconómico
Principales indicadores (% de variación)



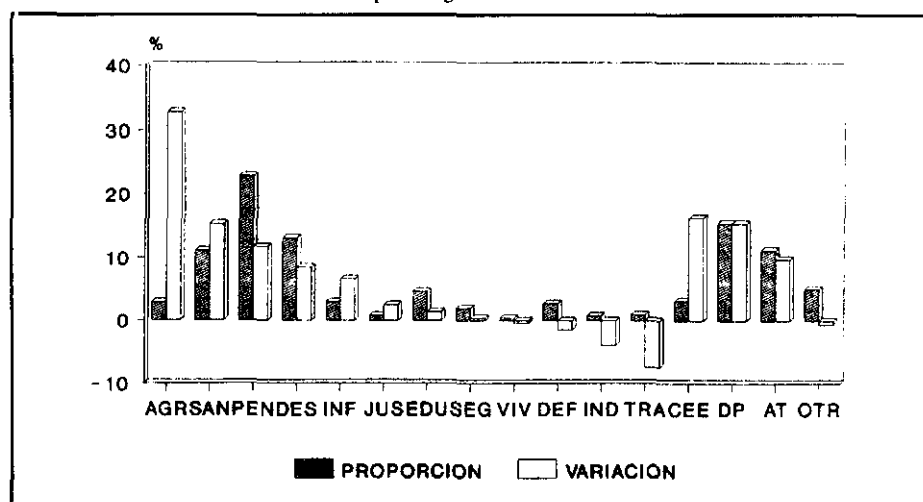
Como puede observarse, la evolución contemplada para el período 1991-93 muestra, como datos más negativos, el descenso en el ritmo de crecimiento, la destrucción del empleo y el consiguiente aumento.

El objetivo explícito en el Programa de Convergencia para la política económica española es la reducción de los desequilibrios macroeconómicos a través de la utilización de la política fiscal como instrumento básico, acompañado de la adopción de reformas estructurales en determinadas áreas. Con este planteamiento, los objetivos presupuestarios para 1993 se centran en la contención de los niveles de crecimiento del gasto público, en línea con el saneamiento de su incidencia macroeconómica y la mayor restricción en la obtención de recursos. Esta orientación general restrictiva se pretende compatibilizar con una mejora en el nivel de prestaciones sociales —sanidad y pensiones— y el mantenimiento de la capacidad inversora de las Administraciones Públicas.

Con un total consolidado previsto de más de 26 billones de pesetas en 1993 los gastos presupuestados aumentan un 9,9% con respecto a los inicialmente aprobados en 1992. Desde una perspectiva económica, la partida de gastos financieros experimenta el mayor crecimiento (20,4%), seguido de transferencias corrientes (11,6%). Por el contrario, las transferencias de capital (-2,7%) y las inversiones reales (-1,1%) disminuyen en términos absolutos.

El gráfico número 7 recoge la dimensión proporcional que representan las principales políticas de gasto y su variación con respecto a 1992. Como puede observarse, el gasto en pensiones, desempleo y otras presta-

Gráfico 7
Políticas de gasto para 1993
Presupuestos generales del Estado



Fuente: Proyecto de Presupuestos 1993 y elaboración propia

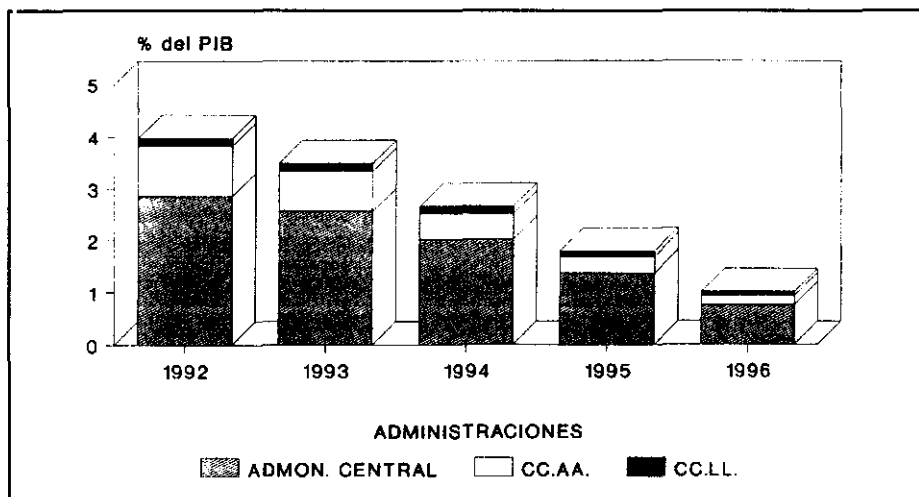
ciones sociales y sanidad suponen conjuntamente el 47% del total de recursos presupuestados y las transferencias destinadas a financiar el resto de las Administraciones Públicas y a hacer frente al servicio de la deuda pública representan el 29,8%. El mayor ritmo de crecimiento se concentra en el gasto en agricultura (32,9%), financiado básicamente con recursos comunitarios, en las aportaciones a la Comunidad Europea (16,4%), deuda pública (15,4%) y sanidad (15,3%). Disminuyen, por el contrario, las cantidades destinadas a las subvenciones al transporte (-7,5%), a la política industrial y energética (-4%), defensa (-1,5%) y vivienda(-0,4%). En la medida en que crecen a un ritmo inferior a la media resulta significativo destacar la evolución experimentada por dos políticas relacionadas con la capitalización de la economía y el desarrollo a largo plazo: las infraestructuras (6,6%), la educación y la investigación (1,4%).

Las diferencias existentes anualmente entre magnitudes presupuestadas y liquidadas hace necesario analizar la orientación del gasto público en relación con las cantidades reales liquidadas. En este sentido, las desviaciones previstas en los gastos no financieros durante 1992 serán del orden de un 6,4% de las cantidades inicialmente presupuestadas, 1,4 billones de pesetas. Estas diferencias, especialmente significativas en las transferencias corrientes, que han obligado a disminuir la ejecución de las inversiones reales, alteran significativamente las comparaciones anuales y restan, en algunos casos, credibilidad al instrumento presupuestario como mecanismo de previsión y control de la actuación pública.

De acuerdo con estos ejes de actuación fijados explícitamente como objetivos, la coyuntura económica previsible, la orientación de las políticas de gasto y el marco impositivo planteado, las perspectivas de acción para el Sector Público español y su margen de maniobra encuentran serias limitaciones.

En primer lugar, su incidencia macroeconómica, encaminada a la consecución de una convergencia nominal que facilite un desarrollo sostenido, se enfrenta a riesgos considerables. Las posibilidades de reducción de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y de los niveles de endeudamiento parecen remotas por las tendencias apuntadas, reforzadas por el papel de los estabilizadores automáticos y las desviaciones presupuestarias. En este sentido, el compromiso asumido en el Programa de Convergencia sobre la evolución del déficit de las distintas Administraciones, representado en el gráfico número 8, puede resultar excesivamente estricto y difícil de alcanzar. Por otro lado el impacto directo de la política presupuestaria sobre la inflación, si bien se reduce a través de las limitaciones impuestas en el crecimiento de los gastos de personal, puede ser significativo por la incidencia del aumento en los tipos impositivos de la imposición indirecta —IVA e impuestos especiales—. Finalmente, la

Gráfico 8
Necesidad de financiación prevista
Agentes de las Administraciones Públicas



Fuente: Programa de Convergencia y elaboración propia

inestabilidad monetaria afecta a los niveles alcanzados por los tipos de interés e indirectamente al coste del endeudamiento público.

En segundo lugar, ante estas perspectivas macroeconómicas restrictivas la selección de las actuaciones públicas prioritarias se enfrentan a la incompatibilidad de algunas acciones que afectan alternativamente a la consolidación e incremento de los sistemas públicos de protección social y al incremento de los factores de competitividad de la economía española. Esta disyuntiva precisa de un posicionamiento social y político sobre los requerimientos económicos para la consecución de una convergencia real, el ritmo deseado y posible para conseguirla y los parámetros que han de determinar la combinación entre crecimiento y distribución. En este sentido, la importante presencia del Sector Público en la economía española otorga al instrumento presupuestario un importante papel en la articulación de las opciones alternativas.

Finalmente, e independientemente de la orientación macroeconómica de la política fiscal o de la selección e incidencia de las políticas y programas alternativos de ingresos y gastos públicos, los criterios de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, sean cuales fuesen, y de eficiencia a la hora de utilizar sus recursos, minimizando los costes y maximizando los niveles de provisión de bienes y servicios colectivos, han de estar presentes y ser desarrollados como criterios válidos en la actuación pública. En este sentido, las cuestiones relacionadas con la gestión en el ámbito público están destinadas a cobrar una mayor significación en el futuro. La introducción de factores de competitividad en la misma Administración, el

establecimiento de criterios de eficacia, transparencia y flexibilidad en su actuación y la determinación de la viabilidad económica y/o justificación social en función de su coste oportunidad en los servicios públicos constituyen algunos de los elementos necesarios para garantizar su mejora.