

ANÁLISIS ECONÓMICO

«Comportamiento económico reciente del sector público vasco: la adecuación coyuntural del presupuesto»

**Alberto Alberdi Larizgoitia
Arantza Olalde Maguregui**

Palabras clave: Sector público, presupuesto autonómico.
Nº de clasificación JEL: H71, H72, H74

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivo

Hasta que la crisis no se ha instalado entre nosotros, las cuentas del sector público vasco apenas han sido noticia y los análisis de las mismas no han merecido mayor atención. Ahora, sin embargo, un conjunto de factores actuando en la misma dirección han situado al sector público en el centro de la escena hasta el punto de que ya no sólo son objeto de debate los saldos de las cuentas sino que se habla abiertamente de la necesidad de una reforma de la administración pública.

Nos encontramos en efecto con que la debilidad que vuelve a mostrar la base económica en un marco de mayor estabilidad normativa anuncia una congelación de la presión fiscal, precisamente en un momento en que los compromisos de convergencia imponen límites claros a los déficit públicos y en los que se empieza a sentir la carga de las decisiones de endeudamiento del reciente o inmediato pasado.

Aunque este trabajo contenga alguna contribución a la respuesta a estos interrogantes, lo cierto es que como anuncia su título su contenido es más retrospectivo que prospectivo. No se trata en él de dibujar un escenario financiero para el futuro próximo, sino de extraer enseñanzas del inmediato pasado.

El sector público vasco, entendido aquí en un sentido restringido como Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, desarrolla hoy en día unas operaciones reales que suponen alrededor de un 25% del PIB, por lo que los potenciales efectos de su comportamiento económico no pueden ser desdeñados. Sin embargo, parece que el diseño de sus cuentas ha venido adoptando una dimensión exclusivamente microeconómica, prescindiendo de su inserción en la coyuntura económica del momento. De hecho, la inspiración más inmediata de este trabajo se encuentra en que en diversos análisis del comportamiento económico del sector público durante los últimos años se ha podido comprobar cómo viene aflorando como una conclusión habitual la existencia de dudas sobre la efectiva adecuación coyuntural del presupuesto público (1). Comprobar con datos tan actualizados como es posible en qué medida ello es así es uno de los objetivos inmediatos del trabajo, a fin de que los resultados obtenidos puedan ser de utilidad en la gestión macroeconómica y fiscal en el nuevo contexto que tan difícil se aventura.

1.2. Algunas claves interpretativas

Tratándose de un análisis exclusivamente económico, a lo largo del texto se prescinde en buena medida de dar explicaciones de carácter institucional y competencial, que no obstante son de gran importancia para entender la evolución de las rúbricas de la clasificación económica. Por ello, sin ánimo de exhaustividad vamos a tratar de reflejar en esta introducción una serie de acontecimientos que han marcado el reciente comportamiento de nuestro sector público y que constituyen claves interpretativas que habrán de acompañar al lector a lo largo de las páginas que siguen. En tal sentido habría que considerar al menos las siguientes:

- En 1988 tuvo lugar el traspaso al Gobierno Vasco de los servicios de sanidad y de asistencia social, Insalud e Inserso, así como de los medios materiales de la Administración de Justicia, que debido a la extraordinaria importancia de los primeros modificó tanto la estructura como el volumen de los presupuestos públicos.
- La puesta en marcha en 1989 del Plan Europa 93, que con una vigencia de cuatro años perseguía dos objetivos principales: solventar los déficits en materia de infraestructuras que posibilitasen una mejor conexión europea y dar una respuesta a los problemas de marginación y desigualdad social. El Plan Europa 93 era un plan interinstitucional en el que participaban el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos en el ámbito de sus respectivas competencias, y cuya ejecución requirió del otorgamiento de financiación del primero a las segundas a través de Convenios Marco Institucionales.
- El desarrollo de las emisiones de pagarés forales por parte de las Diputaciones Forales. Al igual que sus homólogos del Estado, son éstos unos instrumentos

(1) Véase especialmente a este respecto I. Gallastegui y M.C. Gallastegui (1991): «El Sector Público Vasco: Una Perspectiva Macroeconómica», no publicado.

financieros fiscalmente opacos concebidos para obtener una financiación barata del déficit público. A diferencia del Estado, sin embargo, las emisiones netas de pagarés torales se desvincularon de las necesidades de financiación motivando la aparición de cuantiosos saldos de tesorería de carácter extrapresupuestario. Su incidencia en el presupuesto corriente se ha derivado de la aplicación al mismo del diferencial obtenido entre el rendimiento de los saldos y el coste de emisión.

Finalmente, hay que advertir que en la información que a continuación se presenta los datos correspondientes al Gobierno Vasco están consolidados con sus Organismos Autónomos Administrativos, salvo en las operaciones financieras. En el caso de las Diputaciones Forales se considera exclusivamente a la administración foral. Se trata en todo caso de información de carácter presupuestario, que está disponible con una mayor prontitud que la de las Cuentas Económicas y que permite por ello adelantar algunas conclusiones antes de la aparición de estas últimas.

2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA CONSOLIDADA DEL GOBIERNO VASCO Y LAS DIPUTACIONES FORALES EN EL PERIODO 1987-1991

2.1. Las operaciones reales

El proceso de reforma fiscal que se inició a finales de los años setenta con la creación del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas y que continuó con el cambio de la imposición indirecta de mediados de los años ochenta ha proporcionado una estructura impositiva que posee una notable elasticidad respecto a la evolución económica general. Naturalmente, a la hora de valorar las respuestas de la recaudación a la evolución coyuntural hay que tener presente, además de la elasticidad, las propias decisiones discrecionales de las autoridades fiscales (progresividad en frío, modificaciones de tipos...). Como éstas últimas se han movido, salvo raras excepciones, en el sentido de reforzar la presión fiscal, no es sorprendente que el período que contemplamos —segunda mitad de la década— se caracterice por una persistente ganancia de peso de los ingresos de las Administraciones Públicas en el PIB.

En el año que abre nuestro período de estudio y en el que le precedió, la intensa recuperación económica después de la etapa de ajuste se tradujo en un inesperado aumento de los rendimientos fiscales. En el caso del País Vasco, la presión fiscal por tributos concertados se situó en el 17% del PIB, y fue aumentando hasta alcanzar un 18,4% en 1991. Como puede apreciarse en el cuadro n.º 1, el incremento de presión fiscal de 1,4 puntos del PIB es sensiblemente más modesto que el avance de 4,4 puntos que registraron los ingresos corrientes consolidados del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Como es sabido, la explicación de esa diferencia está en el salto que supuso el traspaso de los servicios de sanidad que se hizo efectivo en 1988.

Cuadro n.º 1. **Operaciones reales consolidadas del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales 1987-1991**

	(En porcentaje del PIB)				
	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS	17,99	21,43	20,34	21,61	22,37
GASTOS CORRIENTES	14,63	17,40	16,32	17,82	18,88
Personal	3,59	5,11	5,37	5,65	5,97
Funcionamiento	0,95	1,94	1,86	1,87	2,11
Intereses	0,43	0,44	0,63	0,66	0,71
Transferencias	9,66	9,91	8,47	9,65	10,09
AHORRO BRUTO	3,36	4,03	4,01	3,79	3,49
INGRESOS DE CAPITAL	0,24	0,46	0,27	0,55	0,72
GASTOS DE CAPITAL	3,91	3,47	4,35	5,04	5,20
Inversiones reales	1,64	1,55	2,29	2,80	3,06
Transferencias	2,28	1,93	2,07	2,44	2,14
CAPAC (+) NECES (-) DE FINANCIACIÓN	-0,31	1,02	-0,07	-0,63	-0,99

El modelo de Concierto Económico descansa sobre la recaudación de tributos concertados, de ahí que una vez aislado el fenómeno de la asunción de nuevas competencias los ingresos respondan necesariamente a la tendencia de los rendimientos fiscales. El periodo en el que se registra estabilidad competencial, (2) los últimos cuatro años, muestra un progreso de alrededor de 1 punto en la presión de los recursos corrientes de estas dos Administraciones Públicas. Como quiera que frente a esas mayores disponibilidades, el gasto corriente aumentó en 1,5 puntos, nos encontramos con un deterioro del ahorro equivalente al diferencial de 0,5 puntos.

Así pues, aunque la evolución *pari passu* con el PIB proporciona un margen aceptable en un contexto de crecimiento económico, la contención del gasto corriente no sólo no tuvo lugar sino que su empuje desbordó el margen otorgado por la mayor presión fiscal. De esos 1,5 puntos, casi 0,9 se fueron a gastos de personal, 0,3 a intereses y alrededor de 0,2 a cada uno de los capítulos de transferencias y gastos de funcionamiento. El descenso del ahorro no impidió, sin embargo, la expansión de los gastos de capital, que aumentaron cerca de 1,7 puntos debido a la rúbrica de inversiones reales. Ni que decir tiene que la consecuencia directa de todo ello fue la

(2) En realidad, habría que tener en cuenta que el constante desarrollo de las competencias en materia de policía hace que el modelo no sea estable. En cualquier caso, este punto no invalida la obtención de conclusiones generales, ya que el gasto adicional en policía sólo supone 0,29 puntos del PIB en los años considerados, a los que habría que descontar cerca de una cuarta parte de gastos de inversión.

aparición de un déficit por operaciones reales: de un superávit de un punto en 1988 se pasó a un déficit de igual magnitud absoluta en 1991.

Habida cuenta de que el perfil coyuntural del periodo que comentamos se caracteriza por un alto crecimiento económico en los primeros años que fue remitiendo de manera notable en los dos últimos ejercicios (3), puede concluirse que estamos en presencia de un comportamiento compensador o contracíclico por parte del sector público. Una conclusión así merece, sin embargo, al menos dos matizaciones: la primera es que el gasto de capital, que responde a decisiones discrecionales, no dejó de mostrar dientes de sierra y que el corriente no vino impulsado por operaciones de redistribución de rentas sino por un mayor consumo; y la segunda, que el resultado global no siempre gradúa su intensidad en función del perfil coyuntural y es además en buena medida un producto involuntario, porque considerados separadamente el Gobierno y las Diputaciones las conclusiones en modo alguno se mantienen.

Esa doble matización arroja por lo tanto serias dudas sobre la adecuación coyuntural del presupuesto público. Por un lado, en ausencia de presiones del gasto por vía redistributiva, en gran parte hoy todavía fuera del ámbito de las competencias traspasadas (desempleo, pensiones), las cuentas públicas sucumbieron a las demandas de mayor consumo público que en buena medida se destinó a funciones de administración general y que no se tradujo en una mejora proporcional de los servicios públicos (4).

Por otro lado, la pujanza del consumo público a la que se hace referencia tuvo lugar en unos años en los que se estaba generando un importante déficit exterior y un problema de ahorro en la economía vasca, de manera que el contexto económico aconsejaba un mayor rigor en la asignación de recursos del que se hubiera desprendido de la estricta consideración de la sanidad financiera pública (5).

Además de las consideraciones anteriores, y de cara sobre todo al futuro inmediato, hay que tener en cuenta que el mayor rigor en las cuentas públicas viene favorecido por una tendencia creciente a relegar el papel estabilizador del presupuesto público y a enfatizar el de la política monetaria. Esta tendencia no sólo se revela en el terreno de los hechos —construcción de la Unión Económica y Monetaria, por ejemplo— sino que se comienza a fundamentar en un nuevo paradigma macroeconómico (6). Al final de este estudio volveremos a insistir sobre este punto.

2.2. Las operaciones financieras

Aunque la tendencia dominante se inclina a considerar que las operaciones financieras son una mera consecuencia del resultado de las reales, y que en tal sentido

(3) Las tasas de variación real del PIB evolucionaron desde un 4.6% en 1987, a un techo del 6.4% en 1988 para descender después al 6.1% ; 3.4%; y 2.6% en los años sucesivos.

(4) Esta es una conclusión que se resalta en los dos informes de seguimiento del Plan Económico a Medio Plazo 1989-1992.

(5) Sobre este punto, véase la presentación del estudio *"EL ahorro macroeconómico en el País Vasco"*, elaborado por IKEI y publicado por el Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente en 1992.

(6) Véase al respecto el libro de Basil J. Moore (1988): *«Horizontalists and Verticalists. The Macroeconomics of Credit Money»*, Cambridge University Press.

Cuadro n.º 2. Operaciones financieras del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales en el periodo 1987-1991 (*)

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
RECURSOS					
A. Capac(+) Neces(-) de Financiación	-0,32	0,93	-0,07	-0,61	-0,96
B. Aumento de pasivos y dism. de activos	0,93	1,78	1,54	2,04	3,13
C. Obligac. pend. pago	2,46	3,16	4,11	3,58	3,18
EMPLEOS					
D. Aumento de activos y dism. pasivos	0,51	1,21	1,54	1,78	1,76
E. Derechos pend. cobro	1,53	1,49	2,08	1,22	2,27
F. Variación tesorería	1,04	3,16	1,96	2,00	1,32

(*) Son datos agregados, no consolidados, que muestran alguna discrepancia en su enlace con las operaciones reales por no incluir a los Organismos Autónomos.

tienen menor trascendencia, lo cierto es que cada vez se está apreciando más su importancia.

Es cierto que la secuencia que va desde las operaciones corrientes a las de capital y de éstas a las financieras refleja habitualmente una cadena de dependencias; pero hay que tener en cuenta que también es posible que desde las operaciones financieras se produzca una presión que limite las operaciones reales. En estos tiempos en que diversas economías están aquejadas por el síndrome de deflación de la deuda, la restricción que imponen los altos niveles de endeudamiento a posteriores expansiones de la demanda es algo más que una posibilidad teórica. De igual manera, es bien representativo que los criterios de convergencia de las economías europeas encierren para el sector público una doble regla de déficit y stock acumulado de deuda pública.

Para iniciar el análisis conviene tener un marco de referencia teórico desde el que valorar los déficits públicos y el comportamiento financiero en general. Ese marco nos lo proporciona la clasificación de los agentes económicos según su situación financiera elaborada por Minsky (7), que distingue una *financiación de cobertura*: las rentas obtenidas cubren toda la carga financiera, una *financiación especulativa*: las rentas alcanzan a los intereses en todos los periodos pero no a todo el principal, y una *financiación Ponzi*: al menos en algún periodo corto los ingresos no cubren ni los intereses de la deuda. Se trata de diferentes grados de solidez financiera, o de fragilidad si se prefiere, que están correlacionados con las prácticas de los distintos agentes económicos. La financiación de cobertura es propia de las economías domésticas que a

(7) Véase H.P.Minsky (1986): «*Stabilizing an Unstable Economy*», Yale University Press, pp.206-213 y apéndice sobre estructuras financieras.

diferencia de las empresas o del sector público mucho más raramente incurren en continuos alargamientos del vencimiento de la deuda, es decir, en la financiación a corto de posiciones a largo propia de la financiación especulativa, o en permanentes incrementos de la deuda viva, es decir, en la financiación Ponzi. Hablar de financiación especulativa parece que tiene connotaciones negativas, pero debe repararse en que en toda financiación hay un componente de incertidumbre y en tal sentido de especulación: el trabajador «especula» con que conservará su empleo para hacer frente a sus obligaciones, de igual manera que la empresa lo hace con los rendimientos que espera obtener (8). El calificativo de Minsky lo que en realidad trata es de sugerir la mayor vulnerabilidad de la segunda de las modalidades a cambios no ya provenientes de los factores reales sino de los mercados financieros, en la medida en que precisa de una refinanciación permanente.

Pues bien, desde el punto de vista de la estructura financiera cabe decir que nuestro sector público es un buen ejemplo de ortodoxia financiera. En efecto, el hecho de que se produzcan refinanciaciones de la deuda está asociado a constantes incrementos de la actividad inversora y no a la financiación de anteriores gastos de capital. Nos encontramos, por lo tanto, ante un claro ejemplo de financiación de cobertura y por lo tanto ante unas posiciones financieras que no son vulnerables a los cambios en los mercados financieros. En realidad, esto no tiene nada de extraordinario, pues el simple mantenimiento de la regla de que la deuda debe destinarse a gastos de inversión, consagrada en los propios textos legales, ya garantiza una financiación de cobertura: el ahorro debe cubrir la amortización del principal.

El cumplimiento formal de la obligación legal preserva sin duda la sanidad financiera de las cuentas públicas, pero no constituye en sí mismo un criterio estable de eficiencia ni en lo que se refiere a las repercusiones económicas ni en cuanto al propio comportamiento de las operaciones financieras.

Respecto a las repercusiones económicas, hay que tener en cuenta que lo que en el presupuesto se conceptúan como gastos de capital muchas veces no lo son en sentido estricto, porque los criterios son muy amplios y especialmente porque no se distingue la inversión neta de la mera reposición. Por otra parte, porque en contextos de permanente crecimiento de la presión fiscal como el actual es más fácil generar los volúmenes de ahorro precisos para mantener una estructura financiera sólida. De cara al futuro habría que tener en cuenta que ese contexto no va a ser el mismo, que las necesidades de inversión seguirán siendo ingentes y que se dejará sentir el peso de las decisiones del pasado.

En cuanto al comportamiento de las operaciones financieras, el análisis que se desarrolla a continuación muestra un buen grado de disfuncionalidad en las mismas que posiblemente tiene mucho que ver con la acostumbrada presencia de los déficits públicos. Parece, en efecto, que nos hemos familiarizado tanto con ellos que los consideramos una práctica financiera normal desprovista de cualquier valoración y

(8) En este sentido, la financiación verdaderamente especulativa sería la Ponzi, que precisa bien de importantes mejoras en el lado real o bien de reestructuraciones permanentes de la deuda.

contextualización. Por supuesto que no se trata de negar el papel del presupuesto público en sus funciones de estabilización económica, aunque el mismo se encuentra como hemos dicho en un momento de revisión, sino de reflexionar sobre los riesgos de un comportamiento completamente acrítico respecto a la permanencia de los déficits públicos. Si en las líneas anteriores nos ocupamos de las consecuencias reales, la cuenta financiera que refleja el cuadro n.º 2 nos ofrece una buena muestra de la vertiente financiera de los riesgos a los que nos referimos.

La presencia formal de déficits en todos los presupuestos preventivos de las administraciones públicas parece constituir motivo suficiente para desvincular las operaciones financieras del curso de las reales. En efecto, obsérvese cómo la falta total de correspondencia entre la necesidad de financiación, saldo de las operaciones reales, y la financiación obtenida conduce a grandes incrementos de la tesorería y cómo éstos no siempre se explican por las operaciones de corto plazo sino también por la financiación a largo. Si distinguimos estos dos componentes de la manera siguiente:

Financiación a corto C - E

Financiación a largo B - D

Es obvio que los volúmenes positivos de financiación resultantes del primero de ellos no deben ser aplicados a cubrir necesidades permanentes de fondos y que en consecuencia deben engrosar las posiciones líquidas de tesorería. Pero lo que no tiene sentido es que existiendo capacidad de financiación se obtenga financiación permanente (B-D) adicional, hasta el punto de que en año como 1988 con una capacidad de casi un punto del PIB se obtuvo otro medio punto adicional de financiación a largo y de que sólo en 1987 y 1989 se observan unos flujos equilibrados. Sólo el cumplimiento formal de unas previsiones financieras deficitarias explica un comportamiento así, que entraña además el riesgo de que la abundancia de recursos líquidos conduzca a asignaciones menos rigurosas del gasto público.

Por otra parte, este incremento de los saldos líquidos debe ser tenido en cuenta a la hora de valorar los volúmenes de deuda viva, que pueden transmitir en algunos ejercicios —1988, por ejemplo— una impresión sólo aproximada de la verdadera situación financiera. Como luego veremos, la deuda viva ha pasado en el periodo considerado de representar un 4,52% del PIB en 1987 a un 6,17% en 1991. Pues bien, las cifras del cuadro n.º 2 sugieren, como decimos, que no siempre el incremento de la deuda viva supone un deterioro de la posición financiera de igual magnitud: los 0,21 puntos de aumento del saldo vivo se compensaban sobradamente con un excedente de 0,57 puntos de la financiación a largo plazo. Aunque bien es cierto que esos incrementos de liquidez tienen una elevada propensión a ser gastados en los ejercicios inmediatamente posteriores, con lo que los volúmenes de deuda viva acaban teniendo plena significación.

3. EVOLUCIÓN COMPARADA DEL GOBIERNO VASCO Y LAS DIPUTACIONES FORALES

La consideración del presupuesto consolidado del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales presenta rasgos de comportamiento que no siempre se mantienen

Cuadro n.º 3. Operaciones reales del Gobierno Vasco

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS CORRIENTES	7,72	11,64	11,75	11,93	12,72
GASTOS CORRIENTES	5,85	9,03	9,55	10,23	10,96
Personal	2,89	4,41	4,63	4,92	5,18
Funcionamiento	0,56	1,53	1,52	1,47	1,66
Intereses	0,22	0,20	0,24	0,28	0,36
Transferencias	2,17	2,88	3,17	3,55	3,75
AHORRO BRUTO	1,87	2,61	2,20	1,71	1,77
INGRESOS DE CAPITAL	0,36	0,52	0,49	0,64	0,49
GASTOS DE CAPITAL	2,14	2,36	3,13	3,26	2,78
Inversiones reales	0,76	0,84	1,29	1,30	1,30
Transferencias	1,38	1,52	1,84	1,96	1,48
CAPAC(+)/NECES(-)	0,09	0,77	-0,44	-0,91	-0,52

Cuadro n.º 4. Operaciones reales de las Diputaciones Forales

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS CORRIENTES	17,57	18,28	18,78	19,88	20,67
GASTOS CORRIENTES	16,08	16,86	16,97	17,80	18,95
Personal	0,70	0,70	0,75	0,73	0,78
Funcionamiento	0,39	0,40	0,34	0,40	0,45
Intereses	0,21	0,24	0,35	0,37	0,35
Transferencias	14,78	15,52	15,49	16,30	17,37
AHORRO BRUTO	1,49	1,42	1,81	2,08	1,73
INGRESOS DE CAPITAL	0,05	0,07	0,20	0,32	0,37
GASTOS DE CAPITAL	1,95	1,25	1,64	2,12	2,56
Inversiones reales	0,88	0,71	0,99	1,30	1,76
Transferencias	1,07	0,54	0,65	0,83	0,80
CAPAC(+)/NECESR	-0,40	0,25	0,36	0,28	-0,46

cuando se examinan las dos instituciones por separado. En el epígrafe anterior se hacía referencia precisamente a que la relativamente buena adecuación coyuntural de la hacienda vasca era un producto casual, en la medida en que no se podía predicar lo mismo de forma individual.

En los cuadros n.º 3 y n.º 4 se puede comprobar este extremo. El Gobierno por un lado incurrió rápidamente en déficit en un año, 1989, en el que el crecimiento económico era intenso y corrigió luego el desequilibrio en el año 1991, cuando la situación coyuntural hubiera aconsejado en principio lo contrario. Las Diputaciones por su parte, registraron excedente en los años de mayor crecimiento económico para volver a invertir el signo del saldo en el año final; pero esa tendencia, que tampoco se adapta siempre al ciclo, está enormemente influenciada, como luego se verá, por los ingresos extraordinarios provenientes de las emisiones de pagarés torales.

Al igual que sucede al considerar el presupuesto consolidado del Gobierno Vasco y las Diputaciones, el análisis del comportamiento conjunto de estas últimas esconde situaciones individuales diferenciadas. Mientras los saldos de las operaciones reales de la Diputación Foral de Bizkaia y de la de Gipuzkoa, aunque no muy desequilibrados, presentan una tendencia a incrementar sus necesidades financieras, la administración foral alavesa cuenta, en términos generales, con saldos favorables.

Más allá de la consideración del saldo por operaciones reales, en el caso del Gobierno, se observa que la evolución de éstas se caracteriza por una persistente elevación de todas las rúbricas de gasto corriente con deterioro del margen de ahorro y, no obstante, expansión de los gastos de capital que se interrumpe con un descenso significativo en el último año considerado.

En el caso de las Diputaciones se produce también una expansión continuada del gasto corriente —dos puntos del PIB entre 1988 y 1991— que afecta menos al consumo público, que tiene un peso significativamente menor que el del Gobierno, que a las transferencias. La recuperación del ahorro bruto en los años centrales se ve truncada nuevamente en 1991, y los gastos de capital se sitúan a niveles bajos en los años de mayor crecimiento económico para remontar al final hasta un 2,56% del PIB.

En el desglose institucional es importante la contribución de la Diputación Foral de Álava en la recuperación del ahorro, que a pesar de presentar un crecimiento significativo del gasto éste es superado por el incremento de los ingresos, en gran medida por el papel jugado por los intereses de los pagarés torales. Sin embargo, esta administración ha presentado bajos niveles en el gasto de capital que ha remontado en el último ejercicio al igualar el nivel de comienzos de período. Un comportamiento semejante a éste ha tenido la Diputación Foral de Gipuzkoa por el lado del ahorro que no en su gasto de capital donde los incrementos han sido continuos. Por su parte, la Diputación Foral de Bizkaia es la institución foral que más ha impulsado sus inversiones incrementando en medio punto su participación en el PIB comunitario.

En resumidas cuentas, el presente desglose vuelve a confirmar las conclusiones obtenidas al examinar el presupuesto consolidado: expansión del consumo y no de las operaciones de redistribución de rentas, gasto de capital autónomo respecto al ahorro y falta de adecuación al ciclo coyuntural.

Cuadro n.º 5. Operaciones financieras del Gobierno Vasco

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
RECURSOS	0,09	0,68	-0,44	-0,90	-0,50
A. Capac(+)-Neces(-) de Financiación	0,36	0,73	0,70	1,19	1,11
B. Aumento de pasivos y dism. de activos	1,21	1,98	2,71	2,42	1,88
C. Obligaciones pend. pago					
EMPLEOS	0,31	0,42	0,72	0,54	0,66
D. Aumento de activos y dism. pasivos	0,87	1,10	1,52	0,86	1,43
E. Derechos pend. cobro	0,48	1,88	0,74	1,30	0,40
F. Variación tesorería					

También en lo que se refiere a las operaciones financieras podemos decir que se repiten los resultados del análisis anterior. Tal y como es posible comprobar en los cuadros n.º 5 y n.º 6 no hay una correspondencia precisa entre la financiación a medio y largo plazo obtenida y el saldo de las operaciones reales; de forma que en muchos casos incluso existiendo capacidad de financiación se refuerza ésta con el recurso a fondos ajenos en cuantía superior incluso a la que se precisa para hacer frente a los compromisos de amortización de la deuda viva.

Las conclusiones anteriores se derivan de la distinción entre financiación a medio y largo plazo y financiación a corto realizada en el epígrafe precedente. Conforme a ella se entiende que el único componente de financiación a corto plazo es la financiación

Cuadro n.º 6. Operaciones financieras de las Diputaciones Forales

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
RECURSOS	-0,40	0,25	0,36	0,28	-0,46 2,02 1,31
Capac(+)-Neces(-) de Financiación	0,57	1,06	0,85	0,85	
Aumento de pasivos y dism. de activos	1,25	1,16	1,40	1,17	
Obligaciones pend. pago					
EMPLEOS	0,20	0,79	0,82	1,24	1,11 0,83
Aumento de activos y dism. pasivos	0,67	0,39	0,57	0,36	0,93
Derechos pend. cobro Variación tesorería	0,56	1,28	1,22	0,70	

Cuadro n.º 7. **Evolución del saldo de pagarés torales (al 31-XII)**

	(Millones pts.)		
	1988	1989	1990
DIPUTACIÓN F. DE ALAVA	58.129	435.837	152.392
DIPUTACIÓN F. DE BIZKAIA	52.021	437.518	350.695
DIPUTACIÓN F. GIPUZKOA	36.270	89.932	—
DIPUTACIONES FORALES	146.420	964.287	—

proveniente del exceso de obligaciones pendientes sobre ingresos pendientes, cuya materialización en posiciones muy líquidas se encuentra justificada precisamente por su pronto vencimiento. *Sensu contrario*, ello significa que el resto de movimientos de activos y pasivos son operaciones a medio y largo plazo, lo que en términos generales es aceptable, pues sólo pequeñas partidas de escasísima significación escapan a esa regla.

4. LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE LOS PAGARES FORALES Y DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PLAN EUROPA 93

En el período 1987-91 las Diputaciones Forales han dispuesto de dos fuentes de ingresos extraordinarios que no van a tener continuidad en el futuro: los ingresos derivados de los pagarés forales y las transferencias obtenidas en el marco del Plan Europa 93.

Pues bien, el objeto de este epígrafe es el de valorar la incidencia que dichas fuentes de ingreso han tenido en los presupuestos de las instituciones forales.

4.1. Los pagarés forales

Para comenzar con la consideración de los pagarés forales, diremos en primer lugar que estos instrumentos financieros emitidos por las Diputaciones Forales con períodos de amortización generalmente de 12 ó 18 meses tuvieron una corta vida como instrumentos genuinos de financiación del déficit con reflejo presupuestario. En efecto, dejando a un lado una primera experiencia de la Diputación Foral de Bizkaia, enseguida se consolidó una práctica que consideraba a los pagarés no como un pasivo relacionado) con la necesidad de financiación sino por su potencialidad de generar ingresos en base j al diferencial existente entre su baja rentabilidad para el suscriptor, compensada por su opacidad fiscal, y los tipos de mercado.

Cuadro n.º 8. Estimación de los intereses de pagarés torales

(Millones de pts.)

	1987	1988	1989	1990	1991
D.F. ALAVA	721	1.277	8.211	12.407	6.662
D.F. BIZKAIA	1.111	3.422	2.291	18.236	18.550
D.F. GIPUZKOA	239	1.720	4.800	9.440	8.957
DIPUTACIONES FORALES	2.071	6.419	15.302	40.083	34.169

La mejor muestra de esa desvinculación del instrumento financiero respecto al saldo de las operaciones reales nos la brinda la comprobación de los volúmenes tan cuantiosos que llegaron a alcanzar los saldos vivos. Así, la cifra más elevada se alcanzó en 1989 con casi un billón de pesetas. Posteriormente, un acuerdo entre la Administración Central y las de la Comunidad Autónoma redujo progresivamente los saldos vivos hasta que las emisiones, tanto en territorio común como foral, concluyeron oficialmente en mayo de 1990. Como es sabido, en esa fecha se promovió una regularización fiscal por la que los suscriptores de pagarés pudieron canjear sus títulos por la denominada, deuda especial.

Los resultados que se ofrecen en el cuadro n.º 8 presentan una evolución que se corresponde como cabía esperar con el volumen del saldo vivo de pagarés torales: un incremento progresivo hasta 1990 y una disminución a partir del acuerdo de reducción del saldo (9). De acuerdo con ello, la Diputación Foral de Bizkaia ha obtenido en este período 43.550 millones de pesetas en intereses de los pagarés torales, la Diputación Foral de Álava 29.278 y el menor volumen de emisión de la Diputación guipuzcoana le ha proporcionado 25.156 millones de pesetas.

Con la cuenta de tesorería saneada gracias a este recurso, la Diputación Foral de Álava ha ido amortizando su deuda hasta mantener en 1991 una deuda viva de 2.414 millones de pesetas, el 16,8% de la que mantenía en 1987. La Diputación Foral de Gipuzkoa ha sido la institución con menor volumen de pagarés, poco más del 10% que los otros dos entes torales; por otra parte, no ha emitido deuda pública ningún año del período considerado y únicamente se ha endeudado con los préstamos en los años 1987 y 1991. Finalmente, la Diputación Foral de Bizkaia ha tenido un comportamiento bien distinto, puesto que a lo largo de este período ha ido incrementando su deuda viva, incluso en los años de cuantiosos ingresos extraordinarios obtenidos por medio de los pagarés torales.

(9) Para la estimación de los intereses se ha partido de los ingresos recogidos en el artículo denominado intereses de depósitos al que se han deducido las cantidades correspondientes a los intereses de los ingresos fiscales concertados. Para el ejercicio 1991, al no disponer del suficiente desglose, se ha tomado la totalidad del capítulo ingresos patrimoniales, integrado en su mayor parte por los intereses de depósitos.

Cuadro n.º 9. Evolución de la capacidad (+) necesidad (-) de financiación (Sin considerar intereses de los pagarés torales)

(En porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
D. F. ALAVA D.	-0,10	-0,08	0,07	0,11	0,00
F. BIZKAIA D.F., GIPUZKOA	-0,08 -0,32	0,04 -0,12	-0,20 -0,04	-0,69 -0,41	-0,84 -0,62
DIPUTACIONES FORALES	-0,50	0,00	-0,17	-0,99	-1,47
DIPUTACIONES FORALES (*)	0,40	0,25	0,36	0,28	-0,46

(*) Considerando los intereses de los pagarés torales.

La reducción en el saldo vivo de pagarés hasta su desaparición hace interesante el ejercicio de análisis retrospectivo de las cuentas de las Diputaciones sin esta fuente de ingresos, lo que ayuda a entender mejor la situación actual.

En 1987 estos ingresos apenas representaban el 0,5% de los ingresos corrientes de las diputaciones. En 1990 este porcentaje se había elevado al 6,4%, Aunque al siguiente ejercicio ya había descendido un punto y medio.

Este peso en los ingresos corrientes ha determinado la evolución del ahorro bruto. De no haberse dispuesto de esta fuente, el ahorro hubiera seguido una tendencia decreciente hasta situarse por debajo del 1,0% del PIB, frente a la tendencia creciente del mismo hasta el año 1990 que se ha dado en la realidad. Y más claro aún aparece el efecto de estos ingresos en el saldo de las operaciones reales. Como se puede apreciar en el cuadro n.º 9, la práctica ausencia de necesidad de financiación e incluso el notable superávit que muestran en algunos ejercicios se debe a los ingresos extraordinarios.

Dentro de ése comportamiento global merece destacarse el cambio tan importante que experimentan en particular los saldos de la Diputación Foral de Bizkaia, merced a los mayores ingresos por este concepto que se han puesto de manifiesto más arriba. En el caso de las otras dos Diputaciones, en especial de la de Álava, se observa una trayectoria bastante equilibrada entre los gastos e ingresos reales.

4.2. El Plan Europa 93

Un ejercicio semejante al de los pagarés torales se propone para aislar el efecto de los ingresos provenientes del Plan Europa 93. A pesar de que las transferencias recibidas de la Administración General de la Comunidad Autónoma no son debidas

Cuadro n. 10. Evolución de la capacidad (+) necesidad (-) de financiación (Sin considerar las transferencias de la Admón. Gral. de la CAPV)

	(En porcentaje del PIB)		
	1989	1990	1991
DIPUTACIÓN F. ALAVA	0,29	0,48	0,12
DIPUTACIÓN F. BIZKAIA	-0,22	-0,25	-0,55
DIPUTACIÓN F. GIPUZKOA	0,06	-0,17	-0,50
DIPUTACIONES FORALES	0,13	0,06	-0,93
DIPUTACIONES FORALES (*)	0,36	0,28	-0,46

(*) Considerando las transferencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

exclusivamente al Plan Europa 93, dado el escaso volumen del resto, vamos a considerar como provenientes de este programa todas las transferencias recibidas del Gobierno Vasco (10).

Los ingresos por este concepto se han elevado a 6.628 millones de pesetas en 1989 y 7.173 en 1990, siendo la cantidad para 1991 de 15.936 millones de pesetas. Aproximadamente la mitad de tales dotaciones corresponde a transferencias para cubrir gastos corrientes.

Los propios volúmenes de dichas transferencias, aunque estimables no llegan desde luego a alcanzar la importancia de los ingresos extraordinarios derivados de los pagarés torales. En cualquier caso, de no haber contado con los mismos, los saldos de las operaciones reales hubieran acentuado su signo deficitario entre 0,2 y 0,5 puntos del PIB aproximadamente.

Desde el punto de vista de los efectos, las transferencias del Plan Europa 93 y los ingresos provenientes de los pagarés abonados en principio un contexto de mayor holgura financiera que puede propiciar asignaciones menos rigurosas del gasto público. En el caso de las transferencias esto parece más difícil porque su carácter finalista parece garantizar mejor que el gasto acometido con tal financiación tenga forzosamente carácter extraordinario; mientras que en el de los ingresos extraordinarios producidos por los pagarés siempre existe mayor libertad de actuación.

En cualquier caso, del examen del importe y evolución de este último tipo de ingreso y de su comparación con los volúmenes de ahorro bruto se desprende que globalmente no se han producido asignaciones de importancia a gastos de funcionamiento. Lo cual

(10) Las transferencias recibidas en 1987 y 1988 por Gipuzkoa son nulas, de escasa cuantía para la Diputación Foral de Bizkaia y de cierta relevancia para la Diputación Foral de Álava.

Cuadro n.º 11. **Evolución de la deuda viva 1987-1993**

	(En porcentaje del PIB)						
	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (*)	1993 (*)
GOBIERNO VASCO	1,92	2,18	2,34	2,98	3,43	4,14	5,08
DIPUTACIONES FORALES	2,59	2,55	2,33	1,82	2,74	3,06	3,57
— D.F. Álava	0,63	0,61	0,46	0,19	0,17	0,12	0,18
— D.F. Bizkaia	1,45	1,53	1,59	1,41	1,62	1,67	1,90
— D.F. Gipuzkoa	0,51	0,41	0,28	0,22	1,05	1,26	1,49
TOTAL	4,52	4,73	4,67	4,79	6,17	7,20	8,64

(*) Presupuesto.

como hemos visto no era óbice para que estos aumentaran su peso en el PIB consumiendo parte del margen facilitado por la mayor presión fiscal.

5. DEUDA VIVA DE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES

Tal y como ya se ha apuntado anteriormente, el saldo vivo de la deuda del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales ha pasado de representar el 4,52% del PIB en 1987 al 6,17% en 1991, sobrepasando los 200.000 millones de pesetas. También se ha indicado la distinta relación existente entre emisión de deuda y necesidades de financiación de las instituciones. Ante un comportamiento expansivo del Gobierno Vasco y la administración foral vizcaína, la Diputación Foral de Álava y la de Gipuzkoa (excepto en 1991) han dedicado sus recursos a amortizar deuda, reduciendo así su saldo.

En 1987 y 1988 a pesar de presentar saldos positivos en las operaciones reales, el Gobierno Vasco emitió deuda por 8.000 y 18.280 millones de pesetas, incrementando el saldo vivo existente con lo que presentó saldos de tesorería muy saneados. A partir de 1989 se presentaron las necesidades de financiación, que fueron cubiertas por las emisiones de deuda. A finales de 1991 la deuda viva ascendía a 116.672 millones, casi la cuarta parte de los ingresos de ese ejercicio.

El endeudamiento, tanto bruto como neto, ha ido aumentando su peso en los ingresos, por lo que la emisión de deuda pública cada vez es un recurso más importante para el Gobierno Vasco. Así, el endeudamiento bruto ha pasado de representar el 4,3% de los ingresos en 1987 al 8,2% en 1990, aunque en el último año ha descendido hasta el 7,4%.

Como consecuencia del aumento del endeudamiento, la carga financiera ha ido ascendiendo paulatinamente desde 1988, aunque sin alcanzar el nivel de 1987, que por otra parte se encuentra muy lejos del límite del 25% fijado por la LOFCA.

En el caso de la Diputación Foral de Álava hay una correlación entre el déficit, entendido como resultado de las operaciones reales y la emisión de deuda. En el primer ejercicio del período las operaciones reales presentaban una necesidad de financiación que fue cubierta con emisión de deuda. Los saldos positivos a partir de 1988 hicieron prescindir (excepto en este año) de este recurso, empleándose en la amortización, por lo que el saldo vivo ha descendido hasta los 2.414 millones de pesetas en 1991.

La Diputación Foral de Gipuzkoa ha emitido deuda sólo cuando ha habido una necesidad de financiación de cierta cuantía, si bien en 1991 el endeudamiento neto (28.878 millones de pts.) ha sobrepasado ampliamente las necesidades. Tras un descenso continuado de la deuda viva, la emisión de 1991 ha situado el saldo en 35.841 millones de pesetas, el 13,9% de los ingresos.

La Diputación Foral de Bizkaia ha ido aumentando el volumen de sus emisiones en una actuación no siempre explicada por la cuantía de sus necesidades de financiación. En efecto, tomando como referencia los cómputos anuales, salvo en 1990 y 1991, las emisiones netas han superado considerablemente los déficits en los que se ha incurrido.

Teniendo en cuenta los planes presupuestarios de las diferentes instituciones, de llevarse estos a cabo en los términos en que están formulados, al finalizar 1993 el saldo de deuda viva superará ampliamente los 300.000 millones de pesetas, el 8,64% del PIB, lo que supondrá un incremento en estos dos ejercicios superior en un punto al experimentado en todo el período anteriormente analizado.

6. LOS PRESUPUESTOS DE 1992 Y 1993

En un escenario en el que progresivamente se va revelando que la caída del ritmo de actividad económica es cada vez más pronunciada, los presupuestos de 1992 y 1993 han tomado razón de tal hecho hasta el punto de que reflejan una pérdida de peso del ingreso público en términos de PIB en 1992 y una estabilización en 1993. La debilidad de los ingresos se ha visto correspondida por algunas de las rúbricas de gasto corriente hasta el punto de que el ahorro no se ha resentido tanto, sino que incluso se sitúa en niveles superiores a los de 1991.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que algunos de los capítulos de gasto, como el de personal, continúan con su irresistible ascenso y que no sería sorprendente que las cifras de ejecución presentasen desviaciones al alza en el gasto corriente y de signo inverso en el de capital.

En cualquier caso, los presupuestos del actual bienio se muestran bastante inversores, con cifras de gasto de capital sobre el PIB que nunca antes habían sido alcanzadas (alrededor del 5,5%). Bien es verdad que éstos gastos van a ser posibles no ya sólo por la insuficiente mejora del nivel de ahorro sino por un mayor recurso al endeudamiento. De acuerdo con todo ello, en el corriente ejercicio nos encontraríamos con un déficit público del 1,6% del PIB y con un notable esfuerzo inversor.

Cuadro n.º 12. Operaciones reales consolidadas del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales 1991-1993

	(En porcentaje del PIB)		
	1991	1992 (*)	1993 (*)
INGRESOS	22,37	22,05	22,06
GASTOS CORRIENTES	18,88	18,11	18,43
Personal	5,97	6,00	6,35
Funcionamiento	2,11	2,00	2,01
Intereses	0,71	0,64	0,91
Transferencias	10,09	9,48	9,17
AHORRO BRUTO	3,49	3,93	3,62
INGRESOS DE CAPITAL	0,72	0,27	0,36
GASTOS DE CAPITAL	5,20	5,47	5,58
Inversiones reales	3,06	3,34	3,25
Transferencias	2,14	2,13	2,33
CAPAC (+) NECES (-) DE FINANCIACIÓN	-0,99	-1,26	-1,60

(*) Presupuesto.

Quiere ello decir que sin olvidar la inconveniencia de algunos comportamientos del gasto corriente ya citados, globalmente considerado el presupuesto parece responder adecuadamente a la situación económica. Dadas las actuales expectativas económicas, a un año de escaso crecimiento como 1992 le seguirá otro aún peor, a partir del cual se iniciaría un inversión de la tendencia, de manera que 1993 puede pasar a ser el año de menor crecimiento y mayor déficit público de los últimos tiempos.

Desde el punto de vista institucional, el Gobierno Vasco ha doblado su necesidad de financiación en los dos últimos años hasta alcanzar un valor de un punto sobre el PIB, mientras que las Diputaciones Forales mantienen registros más estables que se cifran aproximadamente en la mitad del valor anterior. Entre las propias Diputaciones también se dan notables diferencias que teniendo en cuenta su identidad desde el punto de vista competencial tampoco se explican por las dimensiones relativas de los distintos Territorios. En tal sentido, destaca el pequeño déficit de Álava y el más elevado de Gipuzkoa.

En todo caso, no se trata obviamente de que sea preciso un comportamiento estrictamente homogéneo de todas y cada una de las instituciones frente al ciclo económico, pero sí al menos que los rasgos generales presenten cierta coherencia, algo que a diferencia de lo que comprobamos en la segunda mitad de los ochenta, parece cumplirse en los planes presupuestarios de los dos últimos ejercicios.

Cuadro n.º 13. Necesidad de financiación por instituciones 1991-1993

(En porcentaje del PIB)

	1991	1992 (*)	1993 (*)
TOTAL SECTOR PUBLICO	-0,99	-1,27	-1,60
GOBIERNO VASCO	-0,52	-0,84	-1,01
DIPUTACIONES FORALES	-0,47	-0,43	-0,59
D. F. Álava	0,19	-0,05	-0,05
D. F. Bizkaia	-0,30	-0,13	-0,26
D. F. Gipuzkoa	-0,36	-0,25	-0,28

(*) Presupuesto.

7. UN BREVE RESUMEN

El análisis actualizado del comportamiento económico del sector público confirma las conclusiones de estudios anteriores en el sentido de que no ha habido una adecuación coyuntural del presupuesto. Más concretamente, el diagnóstico puede resumirse a partir de los siguientes puntos, buena parte de los cuales coinciden con las conclusiones del artículo de I. Gallastegui y M.C. Gallastegui (1991).

- el presupuesto ha prescindido de un análisis económico del entorno y de una elaboración del mismo según objetivos a medio plazo, lo que se ha traducido en una falta de adaptación a la evolución coyuntural.
- los gastos corrientes siguen una tendencia creciente, absorbiendo una parte importante del incremento de la presión fiscal, sin que exista una expansión proporcional de los servicios públicos.
- la sanidad financiera del sector público es indiscutible, pero el endeudamiento carece frecuentemente de vinculación con el saldo de las operaciones reales, de forma que a veces se mantienen voluminosos excedentes de tesorería, cuya contrapartida es una mayor deuda viva.
- los ingresos extraordinarios no parecen haber consolidado estructuras de gasto que hiciesen más difícil el prescindir de los mismos.

Los presupuestos de 1992 y 1993 apuntan hacia una corrección de algunos de los defectos anteriores, especialmente la adecuación del presupuesto a la coyuntura. No obstante, hay que tener en cuenta que se trata de cifras preventivas que suelen experimentar importantes desviaciones en su ejecución, y que muy previsiblemente la

definitiva mejora del diseño de la política presupuestaria desde el punto de vista de la política macroeconómica descansa en la implementación efectiva de un sistema de planificación a medio plazo.

8. UNA REFLEXIÓN FINAL

La economía vasca atraviesa momentos difíciles no sólo por su muy escaso crecimiento, esto es compartido por el entorno, sino por la señal de alerta que supone un voluminoso déficit exterior, cuyo último dato conocido supera el 6% del PIB. Con un sector público que maneja unos recursos equivalentes al 25% del PIB, parece natural volver los ojos hacia él en demanda de respuestas; pero el alcance de éstas en el mejor de los casos no dejará de ser limitado. No se trata ya de que en una economía pequeña las filtraciones al exterior de los aumentos de la demanda sean importantes, aún así es obvio que el arrastre interno también lo es (11), es que en unas condiciones tan extremas de desequilibrio exterior no hay lugar para excesos estabilizadores a cargo de las cuentas públicas.

De no contar con la disciplina que impone el proceso de Unión Económica y Monetaria no creemos que esos grados de libertad supusieran una alteración de las recomendaciones de política económica para una situación como la del País Vasco. Guste o no, tal y como teoriza Basil J. Moore y refrenda la realidad, hoy los puntos de referencia básicos en materia de estabilización son los tipos de interés y los salarios, los primeros son una variable completamente dependiente del contexto europeo que con sus elevados niveles reales está arruinando las posibilidades de crecimiento, los segundos son la auténtica variable independiente que condiciona no sólo los equilibrios básicos sino la competitividad de la economía.

Pero adentrarnos en el análisis de la política monetaria y del mercado de trabajo nos alejaría de nuestros propósitos, que se ciñen ahora al crecimiento económico y al papel del sector público.

Como es bien sabido hay dos maneras de crecer: una a través de déficits públicos y/o privados financiadores de gastos de inversión que acaban generando el ahorro que da cobertura a ésta última, y otra mediante el incremento de las exportaciones (superávit nuestro o déficit de nuestros vecinos). Al igual que las economías más saneadas del momento, la del País Vasco en el ámbito regional y en un marco proteccionista generaba cuantiosos excedentes debidos a un crecimiento basado en las exportaciones. En su historia reciente, por el contrario, se ha cambiado al otro modelo, que es fuente de mayor inestabilidad, y en el que el protagonismo corresponde al déficit interno (público y privado). Durante el periodo 1986-1989, con la ayuda del fuerte crecimiento del entorno, el modelo garantizó altas tasas de crecimiento sin generar un desequilibrio exterior de entidad, pero a partir de entonces se generó un importante problema de ahorro, como atestigua la cifra de un 6,4% de déficit exterior en 1991.

(11) Véase A. Aiberdi y F. del Castillo (1987): «El Impacto Económico de la Demanda Pública en el Periodo 1980-1984», en EKONOMIAZ n.º 5-6.

En este contexto tan difícil, y hasta tanto la reducción de los tipos de interés produzca una recuperación general, el sector público debe por lo tanto ser extremadamente escrupuloso en el diseño de sus operaciones para no exacerbar los desequilibrios.

En tal sentido debe de revisar algunas de sus concepciones y considerar, al igual que haría un agente privado, que la deuda viva no debe crecer de forma indefinida y que existe un plazo en el que la maduración de las inversiones hace autoliquidable el gasto devolviéndonos al equilibrio financiero. La interpretación de ese plazo y esa maduración en estrictos términos de estabilización —el exceso actual de gasto se verá compensado con mayores ingresos cuando la recuperación se produzca— conduce al concepto de *presupuesto equilibrado en el ciclo*, propio de la hacienda funcional. Ahora bien, el hecho de que el déficit contribuya a generar crecimiento económico nada dice sin embargo en favor de que ese déficit deba ser distinto de los del sector privado: una asignación eficiente debe garantizar unos retornos equivalentes al coste. Es la relajación de este último criterio la que es objeto de mayores críticas en la actualidad. Como es conocido la doctrina keynesiana de que en presencia de recursos ociosos es preferible cavar agujeros y rellenarlos *a no hacer nada* tiene mucho que ver en ello, por más que en sí misma sea irreprochable. Ahora bien, si al decir de Keynes el antiguo Egipto construyó pirámides y la Edad Media levantó catedrales, aquel consumo colectivo, cualquiera que fuese el grado de su imposición o de su asunción libre o alienada, tenía al menos la virtud de ocupar a la población. La mera redistribución de rentas, que siempre debería estar respaldada por una ley específica, o lo que muchas veces viene a ser lo mismo, esto es, un consumo colectivo que crece sin mejoras en los servicios, no tiene en principio ni siquiera esa misma virtud.

A modo de conclusión cabe decir, por lo tanto, que bien desde la perspectiva financiera o bien desde la macroeconómica se precisa un mayor rigor en la gestión de las cuentas públicas. El que la definición de éstas sea parte del proceso político debiera conducir a una mayor clarificación del mismo y no a un olvido de las reglas de optimización de los recursos. El volumen y características de la redistribución de rentas, el consumo colectivo y la inversión pública deben ser objeto de decisiones políticas, pero éstas no deben caer en la trivialización: la solemnidad que se exige para imponer tributos contrasta con la liberalidad con que se dispone del gasto en el marco de la autorización presupuestaria anual, el déficit no se corresponde estrictamente con auténticas operaciones de capital y no existe una evaluación de inversiones y un diseño de su financiación acorde con su maduración.

