

Eusko Ikaskuntza. Jakitez. Area de Economía

EL SECTOR PUBLICO VASCO: ANALISIS MACROECONOMICO

Alberto Alberdi Larizgoitia

Introducción: objetivo y método

A pesar de que recibe la denominación de sector, lo mismo que la industria o los servicios, lo cierto es que el sector público no es un sector como los demás de una economía, porque tiene una característica que le hace radicalmente diferente de los demás: el poder de coacción. De esa característica se sigue que sus funciones no sean las mismas que las de los habituales sectores económicos, y que también por ello los autores se refieran a su estudio bajo la denominación de economía pública.

El nombre de economía pública comparte en efecto el mismo enfoque del conjunto de la disciplina de dicho nombre, pero evoca algo diferente al resto, que es por antonomasia economía privada o economía de mercado. Esa diferencia marcada por el poder de coacción confiere al sector público no sólo funciones específicas sino una manera diferente de realizar la función de producción que es común a cualquier actividad independientemente del régimen en que se preste. Más concretamente, las funciones que la teoría de la hacienda pública le adjudica son las tres siguientes:

- Producción de bienes y servicios
- Redistribución de rentas, y
- Estabilización económica.

A la primera de ellas se le denomina también asignación, y en ella coincide con otras actividades pero con la importante peculiaridad que ya hemos destacado de que lo hace en un régimen de no mercado, lo que como vamos a ver supone no pocas peculiaridades a la hora de analizar sus cuentas. Se trata sin lugar a dudas de la actividad más tradicional del sector público, aunque es forzoso reconocer que la esfera de producción de bienes públicos hoy es sensiblemente más amplia que la del estado decimonónico, limitado a la actividad de policía. La segunda de las funciones, la redistributiva es, como es notorio, y junto a la producción de bienes como la sanidad y la educación, una seña de identidad del moderno estado, que se ha dado en denominar estado de bienestar. Mientras que la tercera, arranca de la influencia keynesiana y de su crítica al supuesto clásico del carácter autorregulado del sistema de economía de mercado.

Cuando hablamos de análisis económico del sector público, nos estamos refiriendo a estas tres funciones o esferas de actividad, y cuando con mayor precisión decimos que se trata de un enfoque macroeconómico, queremos significar además que se trata de una visión global y no microeconómica o de los procesos concretos de asignación y producción de bienes públicos.

Para ser más precisos, el objetivo del enfoque macroeconómico del sector público es el de ponerlo en relación con el conjunto de la economía para comprobar su dimensión y los efectos económicos que se derivan de su actividad. Se trata, por lo tanto, de una perspectiva diferente que completa las más habituales y conocidas que se ocupan de su ámbito funcional y de su financiación, es decir, de las políticas de gasto que lleva a cabo y de la forma en que obtiene sus recursos.

Teniendo en cuenta esa finalidad de relacionar el sector con todo el sistema económico, es evidente que precisamos de un sistema de conceptos y medidas que la hagan posible. Pues bien, para tal fin contamos con aparatos conceptuales o sistemas de cuentas: el de las estadísticas presupuestarias, por un lado, y el de la contabilidad nacional, por otro. La estadística presupuestaria tiene su origen en la propia herramienta de gestión del sector público, que, entre otras clasificaciones, ordena los ingresos y los gastos según su naturaleza económica y los integra en un único estado de cuentas que es el presupuesto. Dentro del presupuesto, y poniendo en común ingresos y gastos podemos distinguir por su diferente naturaleza tres bloques de operaciones: operaciones corrientes, operaciones de capital y operaciones financieras, de los cuales se derivan luego los conceptos clave que se han de utilizar para el análisis económico. Así, de la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes - aquellos que no afectan al patrimonio o acumulación de riqueza- surge el concepto de **ahorro**; si a éste le añadimos el saldo que presentan los ingresos y gastos de capital - aquellos que sí afectan a la acumulación patrimonial - obtenemos el concepto de **déficit o superávit** de las operaciones reales; finalmente, las operaciones financieras explican cómo se obtienen recursos para cubrir el déficit o en qué se materializan los excedentes en caso de superávit.

Las Cuentas Económicas, que es el nombre que el Eustat, órgano estadístico oficial del País Vasco, da a la contabilidad nacional, suponen una traducción del lenguaje presupuestario a un lenguaje común, de la misma manera que es preciso traducir a ese mismo sistema de cuentas la contabilidad patrimonial que utiliza el sector privado de la economía. Para unificar el mundo público y el privado, las Cuentas Económicas tienen que alumbrar un esquema conceptual común pero diferente al de las contabilidades presupuestaria y patrimonial. Dicho sistema mantiene algunos conceptos clave como los de ahorro y déficit, y alumbró otros nuevos, entre los que hay que destacar el de Valor Añadido Bruto (VAB). Al igual que para cualquier otra actividad económica, el VAB o lo que se conoce mejor como Producto Interior Bruto (PIB), se define como el saldo entre el valor de producción y el de los consumos intermedios, y es la medida por excelencia de la economía. Ahora bien, esto que en términos

de una cuenta privada de explotación es algo sencillo, presenta su dificultad en el caso del sector público. En efecto hay que tener en cuenta que al no existir mercado no hay precios y por lo tanto no sabemos de forma inmediata cuánto vale la producción; debido a ello no hay más remedio que establecer la convención de que la producción tiene un valor igual al coste en que se incurre. De ello resulta que siendo el coste una suma de salarios y compras de bienes corrientes, al deducir las últimas en su calidad de consumos intermedios resulta en la práctica que el VAB es igual a los salarios y que no hay lugar para el beneficio. El concepto de VAB nacido de esa obligada convención es clave para evitar errores de interpretación: lo que el sector público *absorbe finalmente* de la economía es su VAB, por más que el peso de todas sus operaciones sea muy superior. Esa es la medida en la que produce bienes de forma alternativa y excluyendo al sector privado; y como veremos enseguida es una medida mucho más reducida de la que el gasto o el ingreso del sector tiene en las economías occidentales.

Ocurre en efecto que además de lo que el sector público toma para sí, para producir bienes, toma para otros, realizando operaciones de redistribución de rentas por las cuales se recaudan impuestos y cotizaciones, se realizan pagos por transferencias y prestaciones; y también acumula capital público o privado mediante las operaciones de capital. Estas tres dimensiones definen pues funciones bien distintas en las que en la práctica incluso se especializan, aunque nunca completamente, las diferentes administraciones: unas se concentran en la prestación de servicios, otras en la redistribución de rentas y otras en la provisión de capital público.

El peso de los sectores públicos y sus desequilibrios

En todas las economías occidentales desarrolladas el sector público tiene un peso significativo: atendiendo a ese concepto amplio de gasto público que comprende la redistribución de rentas y la inversión, podemos decir que los sectores públicos de las economías de la OCDE representan por término medio un 37% del PIB, y que ese peso se inscribe en una tendencia histórica creciente hasta 1993, en que se situó en el 40%, para retroceder desde entonces. Hay que tener en cuenta también que estas cifras encubren diferencias que van desde valores cercanos al 30%, como en Estados Unidos, a otros cercanos al 55%, como el de Suecia, y, sobre todo, que debido al enorme peso de Estados Unidos dentro de la OCDE, las cifras europeas elevan considerablemente la importancia del sector público en torno a valores cercanos al 45% del PIB.

Se trata de una observación cargada de significación, porque independientemente de que el sesgo ideológico del analista atribuya uno u otro papel al Estado, lo cierto es que la realidad nos dice que las economías desarrolladas occidentales tienen un sector público con un peso no menor del 30% para el conjunto de su actividad. Igualmente por ello no deja de ser digno de mención que uno de los problemas económicos fundamentales a los que se enfrentan las economías en transición desde el socialismo real es precisamente el de la reconstrucción del Estado, sin cuyo papel el funcionamiento del mercado se está revelando imposible.

Dentro de ese escenario internacional, nuestra referencia más inmediata es la del peso del sector público en España, que aunque creció bastante en los ochenta y primeros noventa, luego ha tendido a reducirse alcanzando una cifra próxima al 38%, que es claramente inferior a la media europea. Ni que decir tiene que el dato español es especialmente representativo para nosotros, pues no en vano parte de nuestro sector público es común, e incluso el que es autónomo ha venido estando ligado por un elevado grado de identidad normativa en los principales tributos. Así pues, aunque pertenecemos a un entorno con sectores públicos grandes, en la práctica, nos insertamos en un punto intermedio entre las economías de la OCDE.

Otra característica clave de los sectores públicos es la de su desequilibrio: durante más de dos décadas se han registrado déficits públicos en el área de la OCDE, y sobre todo en Europa donde han tenido un carácter más pronunciado debido a su menor crecimiento económico. Como es conocido, esa persistencia de los déficits ha alimentado la crítica de algunas escuelas de pensamiento como la del *public choice*, para las que las teorías económicas keynesianas han ignorado el contexto político-institucional de las decisiones públicas, y para quienes la única forma de hacer frente al déficit es una norma de rango constitucional. Sin embargo, esa persistencia del déficit entraña en sí misma una significación profunda, que tiene que ver con la misma esencia de las economías de mercado y no con una deficiente gestión pública. De hecho, el equilibrio sólo es posible en periodos de alto crecimiento o en economías con alto excedente exterior. Así, Japón ha venido alternando déficits con superávits de hasta seis años de duración en tiempos de bonanza económica, y la propia OCDE ha llegado a presentar equilibrio en el año 2000, después de unos años de fuerte crecimiento económico; pero tan pronto se ha producido un cambio de ciclo el déficit se ha disparado rápidamente hasta valores cercanos al 8% en Japón y al 3% en la OCDE. De no haberse producido esta respuesta es indudable que el desplome del crecimiento habría alcanzado grandes proporciones y que por ello la utilización de las políticas fiscales es básica para hacer frente a la recesión.

El fundamentalismo financiero que en países como España ha logrado recientemente aprobar normas que prohíben el déficit va a comprobar en breve como esa posición es insostenible. Tan pronto como siguiendo a otras economías occidentales el sector privado recupere sus niveles de ahorro financiero neto y reduzca la carga de su deuda se verá atrapado en unas contradicciones irresolubles que harán saltar el nuevo marco legal que ha consagrado ese disparate económico del déficit cero permanente.

Y es que en este punto los acontecimientos ya están desbordando las recetas caducas de estabilidad presupuestaria que hasta hace bien poco estaban de moda en Estados Unidos y en Europa. Ciertamente que en la Unión Europea la idea de estabilidad presupuestaria no ha sido tan irracional como la española, porque se remite al concepto de estabilidad a lo largo del ciclo, pero también que las propias instituciones europeas se han ofuscado en la práctica con un compromiso de eliminación del déficit a fecha fija que carece por completo de sentido en el nuevo contexto económico.

En realidad no sólo la política a plazo fijo es criticable, también lo es el fetiche de los propios criterios de convergencia en el orden fiscal. Cabe preguntarse efectivamente, en primer lugar, cuál es su razón de ser, y en segundo término por qué esos valores concretos de referencia del 3% y del 60%. Las respuestas a ambas cuestiones distan de estar claras y al final parece que todo obedece a posiciones doctrinales acerca de la estabilidad del sistema de mercado y de los prejuicios a favor o en contra del déficit público. El argumento técnico que se esgrime gira en torno a la sostenibilidad de los déficits en el tiempo y a los eventuales efectos externos de un déficit excesivo: un país que incurra en un déficit elevado provocará un alza de tipos de interés que afectará a las demás economías expulsando a sus sectores privados. Este es el argumento de la externalidad, que sin embargo es débil porque ese país también aumentará su demanda de importaciones hacia los demás compensando el efecto anterior. Por ello finalmente se acaba invocando como argumento la posibilidad de una crisis de solvencia de un Estado que derrumbase los mercados de deuda arrastrando al sistema financiero y provocando la intervención del Banco Central Europeo; caso bastante inverosímil en el marco de la Unión. La cuestión de la sostenibilidad de los déficits, por fin, que es la que justifica la entronización de esas cifras mágicas del 3% y el 60%, se presenta igualmente poco clara: esas cifras derivan de que la relación algebraica entre un déficit del 3% y una economía creciendo nominalmente al 5%, con un interés del 3% conduce a una estabilización de la deuda viva en torno al 60% del PIB. En la práctica se partió de la cifra de deuda, cercana a los valores de Francia y Alemania, pero no a los del conjunto de Europa, para acabar definiendo como déficit excesivo

aquel que supera el 3%. Ahora bien, no sólo resulta que a la luz de las comparaciones internacionales los niveles de deuda no están en absoluto relacionados con la estabilidad de precios, sino que el criterio de déficit adoptado no tiene nada que ver con la sostenibilidad. Las cifras de referencia no responden más que a una combinación entre otras muchas: si por ejemplo se hubiese partido de una deuda del 120%, del tipo de las de Italia o Bélgica, el nivel del déficit hubiera sido el doble, esto es del 6%, dándose la circunstancia de que como ha mostrado Pasinetti (1998) son esos dos países los que tienen una deuda más sostenible en el tiempo. Además, habría que tener en cuenta otra cuestión clave, como es la relación entre el tipo de interés y la tasa de crecimiento de la economía, que otorga mayor margen a aquellos países que como el nuestro vienen convergiendo en los niveles de renta.

Como quiera que sea, y por decepcionante que sea ver que las Instituciones europeas actúan más como custodios del fetiche del 3% con inclinación clara hacia el déficit cero, que como agentes activos de política económica, nos podemos consolar al menos con que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento haya asumido al menos la idea keynesiana de un equilibrio a lo largo del ciclo, y no de carácter permanente y otorgando cierta flexibilidad en casos excepcionales en los que se produzca una caída anual de crecimiento del PIB de dos puntos.

La configuración y evolución del sector público vasco

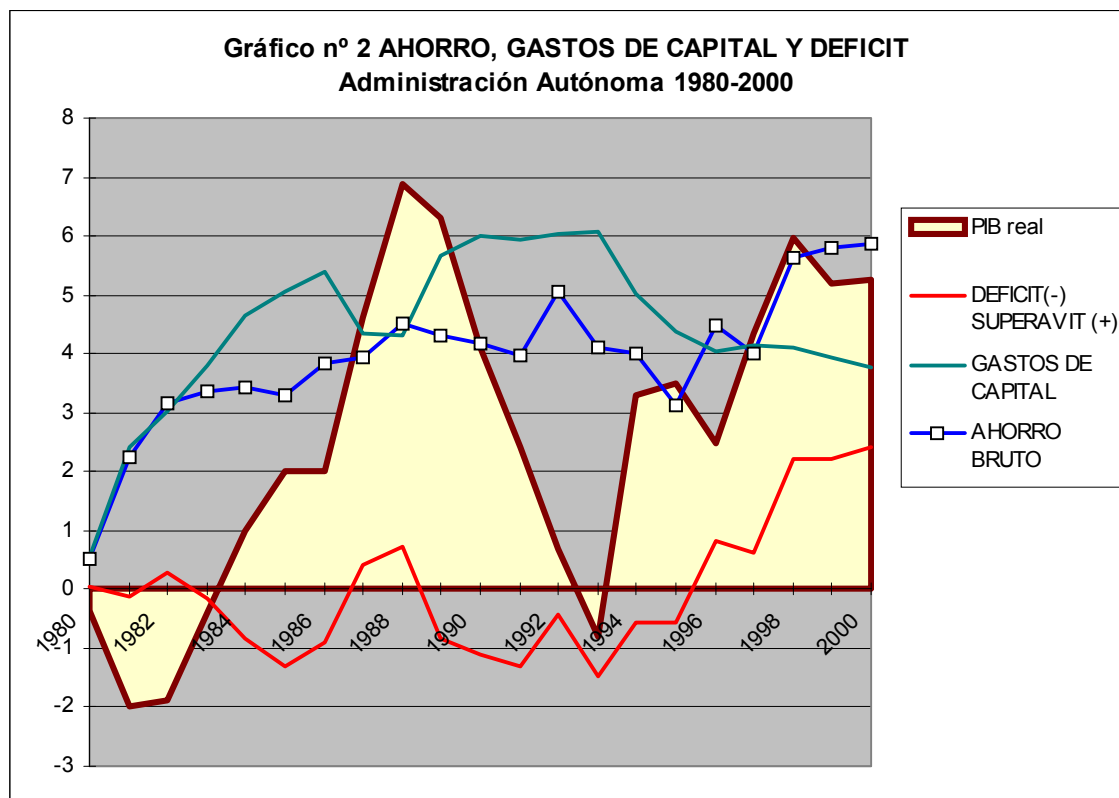
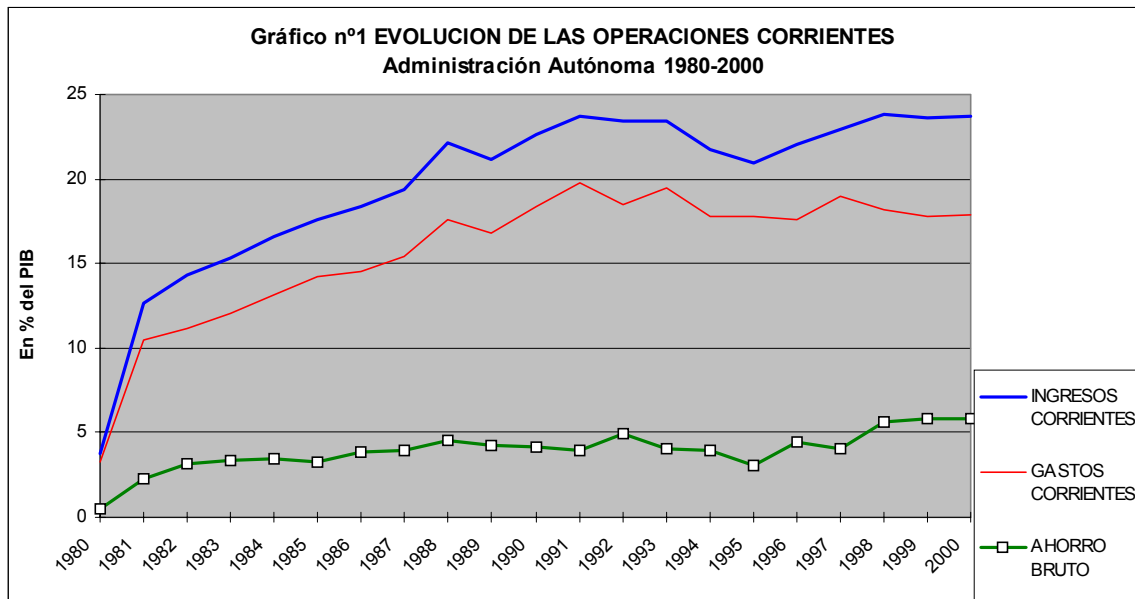
Nuestra primera aproximación al sector público vasco va dirigida a presentar una panorámica de su composición en un año determinado, para comprobar cuál es el peso de cada una de las administraciones que lo componen y cuál es su especialización desde el punto de vista económico dentro de los tres bloques que distinguimos en el apartado primero, es decir: actividades de producción, de redistribución de rentas y de acumulación de capital. Antes que nada es preciso advertir que no todas las operaciones de las administraciones son territorializables, por lo que en rigor es imposible dar para el País Vasco una cifra global de ingreso o gasto sobre PIB sin hacer arriesgadas estimaciones de la parte centralizada. En 2000 el gasto real de la Administración Autónoma era del 21,6% del PIB y el de la Seguridad Social - excluido el Insalud ya contabilizado en el Gobierno Vasco - de un 10,3%; lo que significa que hasta los niveles de gasto del 38% que se registraban en España hay un margen de unos seis puntos de gasto público. En esa brecha habría que considerar en torno a tres puntos de las prestaciones de desempleo, y otros gastos no territorializados de la Administración Central de difícil cuantificación que acercarían la magnitud del sector público vasco hasta el tamaño del estatal.

Por lo que se refiere a la parte territorializada del sector público – Administración Autónoma y Seguridad Social - podríamos destacar como notas más características las siguientes:

- La producción de bienes y servicios representa alrededor de 12 puntos, y el VAB que absorbe el sector, es decir, los salarios, sobre 8 puntos. En ambos sobresale el papel del Gobierno Vasco debido a la importancia de los servicios de educación y sanidad.
- El Gobierno Vasco no tiene apenas papel alguno en la tributación que corresponde principalmente a las Diputaciones Forales y a la S. Social: se da una presión del 33,5% del PIB que se divide en tres partes muy similares: cotizaciones sociales (12,1%), imposición directa (11,2%) e imposición indirecta (10,2%).
- La Administración Autónoma ejerce una actividad subvencionadora de las empresas equivalente al 1,5% del PIB, aunque aquí la territorialización de la A. Central podría elevar algo las cifras.
- EL conjunto de Administración Autónoma tiene una capacidad notable de ahorro del 5,7% del PIB y la Seguridad Social presenta ahora casi equilibrio en sus recursos y empleos corrientes.
- La S. Social no invierte, porque no es esa su misión, de forma que ese equilibrio corriente se traslada también a un pequeño superávit. La Administración Autónoma invierte hasta un 2,7% del PIB, especialmente debido a las Diputaciones y Ayuntamientos. Esta especialización de las Administraciones en cuanto a acumulación de capital público llama la atención de algunos, pero es la natural: las de menor nivel son las más inversoras, las intermedias las prestadoras de servicios y las centrales - hasta la transferencia de la S. Social en nuestro caso - las redistribuidoras.
- Considerando conjuntamente a la Administración Autónoma y a la S. Social, que forman la inmensa mayor parte del sector público, en 1999 y 2000 registraban un superávit cercano al 2,5% del PIB, que contrasta con el casi equilibrio de los primeros ochenta.

Nuestra siguiente aproximación se ocupa de la dinámica económica que han seguido los dos principales agentes del sector público vasco, que son la **Administración Autónoma** y la Seguridad Social. Entre 1980 y 2000 el gasto real – corriente y de capital - de la Administración Autónoma, compuesta por sus tres niveles municipal, foral e instituciones comunes, ha pasado de representar un 4% del PIB hasta un 22%; si bien es verdad que dentro de ese proceso se inscribe otro de recomposición del sector público con los consiguientes trasposos de servicios, ello no significa que en buena medida no responda a un genuino

proceso de expansión del sector, también registrado en España (aumento de 10 puntos) y en nuestro caso favorecido por el Concierto Económico.



Sin embargo, desde principios de los noventa el proceso de crecimiento no sólo se ha detenido, sino que el peso del gasto público ha retrocedido del orden de cuatro puntos: desde el entorno del 26% hasta el 22% actual, que conforme a los datos más recientes y a los escenarios de futuro tiende hacia la estabilización, una vez que se van agotando los efectos del proceso de convergencia y del Pacto de Estabilidad.

Como notas principales de la evolución de la Administración Autónoma a lo largo de ese amplio periodo 1980-2000, podemos señalar éstas que siguen:

- El nivel de ahorro ha aumentado con el de los ingresos, y aunque a finales de los ochenta toca techo y comienza a declinar levemente hasta situarse alrededor del 4% del PIB, luego se ha recuperado vigorosamente hasta acercarse al 6% del PIB. Con esos niveles de ahorro nuestro sector público ha venido acometiendo gastos de capital de entre el 5 y el 6% del PIB en los momentos de mayor auge inversor; sin incurrir en elevados volúmenes de déficit. Sin embargo el proceso de consolidación fiscal debido a la convergencia y a los parámetros de Maastricht ha repercutido en un descenso final de los gastos de capital que ya no llegan ni siquiera hasta el entorno del 4% del PIB.
- El déficit en realidad alcanzó máximos de 1,3 y 1,4 puntos del PIB en 1985 y 1993, y se transformó en un superávit para mediados de los noventa y en cifras próximas al 2,5% en el 2000, después de un ciclo de alto crecimiento económico. En el conjunto de las dos décadas no puede hablarse ya de dominio del déficit, e incluso en los años ochenta también se registraron superávits (1987 y 1988). Otra nota a resaltar es que entre 1989-1992 se observa cierto aumento discrecional del gasto de capital que sostuvo el déficit en torno a un 1% del PIB de media en un período de alto crecimiento. A partir de entonces, el impacto de la recesión empuja el déficit a un máximo en 1993, y las reducciones posteriores hasta invertir el signo han minorado los gastos de capital para hacer efectiva la consolidación fiscal. Ésta es una constante del momento presente que se caracteriza por la reducción del déficit pero también de los gastos de capital.
- A pesar de que la reiteración de los pequeños déficits ha llevado a emisiones de deuda del entorno del 4% del PIB, los volúmenes de deuda viva son muy moderados cuando se comparan con otras administraciones: a título de ejemplo, la deuda viva de la Administración Autónoma a finales de 2000 representaba un 7,5% del PIB.

En cuanto a la otra gran administración que es la **Seguridad Social**, que no en vano maneja unos recursos cercanos al 15% del PIB, 9,5% cuando se excluyen las transferencias de otras administraciones, hay que señalar que en 1992 se comienza a quebrar una larga trayectoria de grandes superávits, que cambió a principios de los noventa y que en 1996 se convirtió en un déficit del 1,46% del PIB, debido en buena medida a que en ese periodo el Estado comenzó a prestar dinero sin intereses al sistema en lugar de cubrir sus cuentas, en una práctica que trata de desplazar ficticiamente un déficit real hacia las operaciones financieras. En todo caso, en la

segunda mitad de los noventa el déficit se ha trocado en un pequeño superávit, que en 2000 fue del 0,17% del PIB.

Esta tendencia hacia el desequilibrio de los primeros años noventa se debió a un estancamiento y luego a un ligero retroceso de las cotizaciones y de las transferencias del Estado en términos de PIB, cuando al mismo tiempo se estaba produciendo un fuerte crecimiento de las pensiones debido a razones demográficas y a la evolución de las pensiones medias. Desde entonces, como resulta conocido, el superávit de la Seguridad Social está compensando el déficit del subsector Estado, y ello a pesar de que el deslinde entre las vertientes contributiva y asistencial del sistema avanza muy lentamente y se ha fijado un plazo muy amplio para su culminación.

A corto y medio plazo no existe por lo tanto una expectativa de dificultades económicas para el sistema, aunque bien es verdad que a más largo plazo (más allá de veinte o veinticinco años) se planteará de lleno el problema de los efectos de la llamada transición demográfica.. El problema es sin duda real y no depende de un ciclo económico desfavorable sino básicamente de la creciente longevidad de la población combinada con una inmigración insuficiente. Para el caso del País Vasco, el escenario base de predicciones apunta a un déficit del 2,7% en el 2025 que se podría ir al 8% para el 2050. Ahora bien, merece la pena señalar que ese escenario base se está ya viendo superado por los hechos: frente al saldo migratorio nulo, que ayer mismo pudo resultar totalmente razonable, el saldo real de 2000 ha sido ya positivo en 2.560 personas; y también que el déficit se reduciría prácticamente a la mitad ante cualquiera de las dos reformas principales contempladas: retraso de la edad de jubilación y menor generosidad del sistema, esta última de facto ya en aplicación a través de cambios en la relación de los máximos y mínimos de cotización y los salarios reales.

La respuesta endógena del sistema y las políticas públicas pueden sin duda mantener perfectamente la viabilidad del sistema: en primer lugar, propiciando una más alta y mejor gestionada inmigración y una mayor fertilidad (planes de inmigración y de familia); en segundo lugar, desarrollando los sistemas de empleo en la previsión social complementaria y cuantificando el esfuerzo futuro suplementario que puede realizar el sector público para que la brecha entre prestaciones y salarios reales no se vuelva insoportable. A este respecto hay que decir que el tan traído Fondo de Reserva no es más que un artificio contable que desaparece cuando se consolidan las cuentas del Estado y la Seguridad Social, y que cuando se precisen sus dotaciones, el conjunto del sector público se verá obligado a acudir a mayores impuestos o a mayor deuda. Vivimos tiempos de fetiches (Fondo de Reserva, déficit cero, 3%....) que

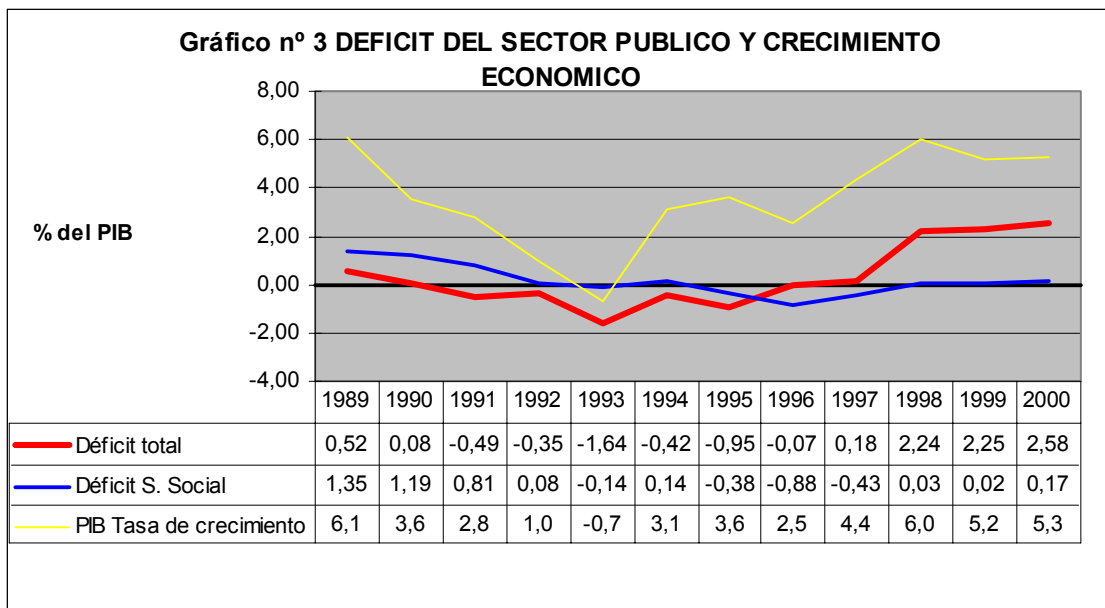
evocan órdenes cerrados sin base científica e impropios de la sociedad abierta. En el periodo reciente el gasto público ha pasado en España del 30% en 1980 al 41% en 1993 para reducirse en tres puntos desde entonces. No estamos hablando de realidades inamovibles, lo que debemos hacer es monitorizar los problemas y adoptar con flexibilidad las políticas que pueden ayudar a resolverlos.

Lejos del fatalismo con que se rodea el análisis del sistema, la cuestión es que no nos enfrentamos a un problema irresoluble; no mientras no estemos ante problema de pobreza sino de repartir la riqueza generada: la renta per capita ha aumentado un 85% entre 1986 y 2002, pero la ocupación sólo lo ha hecho en un 47%, con lo que los ocupados y los rentistas son sensiblemente más ricos pero cada vez es más difícil exigirles impuestos adicionales. De hecho “todo el mundo” clama por reducciones de impuestos y menor progresividad alegando que la política redistributiva se haga por el lado del gasto. Pero, llegados a ese punto, y el componente asistencial de la Seguridad Social es un buen ejemplo, nos enfrentamos a un problema de circularidad: ¿ cómo redistribuir por el lado del gasto si no hay ingresos y el déficit debe estabilizarse?

Efectos económicos

Desde que Adam Smith advirtiera que lo que es correcto para una economía doméstica no puede ser perjudicial para el País, la analogía entre la economía privada y la pública no ha dejado de ejercer una poderosa influencia en las ideas económicas. Además, la teoría económica del ahorro y la inversión respaldaba poderosamente esa percepción: el ahorro previo es el origen del crecimiento ya que al mismo le seguía la posterior capitalización y consecuentemente la garantía del progreso.

Como consecuencia de ello, toda idea de desequilibrio presupuestario debe ser desechada porque sin ahorro previo o es inflacionista o expulsa al sector privado (crowding out). En la práctica sólo se debía incurrir en déficit en momentos excepcionales que coincidían con periodos bélicos, siendo lo natural el equilibrio presupuestario y aún ligeros superávits. Esta concepción se completaba con la idea de que el déficit además supone la traslación de una carga hacia el futuro en la medida en que más gasto hoy significa más impuestos mañana para hacer frente a los intereses y a la amortización.



Esta concepción clásica ha vuelto a ser dominante hoy en día a pesar de ser completamente equivocada. El origen de la macroeconomía está en advertir que la traslación de los razonamientos individuales a la colectividad transforma la naturaleza del problema: es lo que se conoce como la falacia de la composición, y es la clave de la crítica keynesiana a la teoría clásica. Keynes criticó que una reducción salarial fuera la salida a un problema de desempleo, entre otras razones porque deprimiría la demanda agregada. Por la misma razón de que los ingresos de unos son los gastos de los otros se revela imposible que el ahorro sea la vía para un aumento de la actividad, porque sería autodestructivo. La única forma de aumentar la actividad, esto es de que el volumen de inversión sea superior al del periodo precedente, es incurrir en gasto deficitario, es decir en inversión financiada mediante crédito. En síntesis, Keynes cambió la causación del crecimiento desde el ahorro a la inversión, o como dice James Meade: nos enseñó que la inversión es el perro y el ahorro la cola, y que la cola no puede mover el perro. A la luz de la nueva teoría la vía para un presupuesto beligerante queda abierta, porque la inversión pública puede sustituir a la privada, y si como ella traslada carga de deuda al futuro también como ella lega una renta futura mayor.

En el caso del sector público vasco (1980 - 2000) puede decirse que su influencia en la economía ha sido extraordinaria, aunque no tanto por los moderados déficits en que ha incurrido cuanto por la expansión neta del mismo propiciada por el Concierto Económico, mucho más allá de lo que justificaría la recomposición del sector público derivada del estado autonómico. De hecho, la recuperación industrial de mediados de los ochenta vino precedida

de un crecimiento considerable de los servicios de no mercado - los que presta la administración pública - y de un salto cualitativo importante en el capital público (el nivel real de inversión pública se duplicó con el Concierto Económico). Los efectos económicos del capital público no sólo impulsan directamente la actividad sino que aumentan la productividad privada influyendo en la función de producción: si la estimación pionera de Aschauer para Estados Unidos hablaba de una elasticidad de la renta respecto al capital público del 0,4, y otras estimaciones regionales españolas han dado valores del orden del 0,2, los cálculos para el País Vasco dan unos valores de la elasticidad que están entre el 0,3 y 0,4.

Otro indicador de los efectos económicos nos la da no el tradicional multiplicador keynesiano del gasto, sino la otra idea de multiplicador del análisis input-output: empleo directa o indirectamente necesario para satisfacer una unidad de demanda pública. Siguiendo las Tablas Input-Output de 1990, y para el caso en que la demanda se concentre en el sector de la construcción se obtiene que el multiplicador de empleo total es del 0,1706 (directo de 0,1144), lo que supone, por ejemplo, que alrededor de 42.000 empleos estarían implicados en los 295.000 millones de inversiones en infraestructuras previstos por el Plan Euskadi XXI para el trienio 1996-1998.

Los efectos económicos del capital público son por lo tanto apreciables, no sólo por su influencia en la productividad del sector privado, sino también como impulsor de la demanda, y ello a pesar de tratarse de una economía pequeña en la que lógicamente buena parte de la demanda se filtra hacia el exterior en forma de importaciones. Por lo tanto, siendo cuantiosas las necesidades existentes hay un papel claro para la puesta en práctica de políticas de adecuación coyuntural del presupuesto. El problema quizá estriba en gestionar las cuentas públicas de manera compensatoria, porque la experiencia nos dice que en los años de fuerte crecimiento, y el periodo 1989 – 1992 da testimonio de ello - hay cierta tendencia a no reducir lo suficiente el déficit agudizando su componente estructural, y por otra parte, cuando nos enfrentamos a periodos de baja coyuntural y estos se desencadenan de forma rápida, como ocurriera en 1993, resulta difícil reaccionar a tiempo.

Pero con todas sus dificultades, lo que la experiencia de 1993 demuestra es que no se puede confiar ciegamente en la estabilidad de la economía de mercado. En tal sentido, la reciente experiencia de Japón evidencia cómo ni siquiera practicando audaces políticas monetarias, que han llevado los tipos de interés por debajo de los 0,5 puntos durante los dos últimos años, es posible escapar de la recesión y que las políticas fiscales han de ocupar un papel complementario a veces insustituible.

El reto que se plantea al sector público de cara al futuro es el de perfeccionar los instrumentos puestos al servicio de la política de estabilización; tanto en lo que se refiere a la capacidad de diagnóstico coyuntural como a la de articular programas de inversión y medidas de orden fiscal para mantener a la economía dentro de una senda de crecimiento. Tal y como se refleja en los datos del gráfico, la aproximación realizada a los datos de déficit público total (administración autónoma más seguridad social), nos dice que la situación actual es muy saneada y que en consecuencia, aún dentro de un marco estricto como el del Pacto de Estabilidad, hay margen para la puesta en práctica de una política de adecuación de las cuentas públicas al ciclo económico.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE, C. y SANS, J.M. (1991) . “La Planificación Económica del sector Público Vasco. 1987-1991”, *Ekonomiaz* nº 19 Pag.: 100-123.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1995), *La financiación de una economía regional*, Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.
- ALBERDI LARIZGOITIA: A. (1995), “ El proceso ahorro inversión en una economía moderna: el caso de la economía vasca”, en *El papel del ahorro e inversión en el desarrollo económico*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.
- ALBERDI, A., ARAMBURU, J.J., AZPIAZU, P. e IRADI, J. (1990)“El sector público en la década de los ochenta”, *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas* n° 9.
- ALBERDI, A. y DEL CASTILLO, F. (1987) “El impacto económico de la demanda pública en el período 1980-1984”, *Ekonomiaz* nº 5-6.
- ALBERDI, A. y OLALDE, A. (1992) “Comportamiento económico reciente del sector público vasco: la adecuación coyuntural del presupuesto”, *Ekonomiaz* n° 24, p. 339-359.
- AZPIAZU, P. (1992): “Consolidación fiscal en el País Vasco”. *Ekonomiaz* n° 24.
- AZPIAZU, P. y GURPIDE, J. (1991): “Balance y Perspectivas tras una década de Gasto Público”. *Ekonomiaz*, nº 19 Pag.: 80-99.

- BAREA, J., GONZALEZ PARAMO, J. M. Y OTROS (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Fundación BBV.
- BOLDRIN, M., JIMENEZ MARTIN, S. Y SANCHEZ MARTIN; A (2002): *Evolución del gasto en pensiones en Euskadi*. (Mimeo)
- BUCHANAN, J. M. y WAGNER, R. E. (1983): *Déficit del sector público y democracia*. Ediciones Rialp. Madrid.
- GALLASTEGUI, C. y GALLASTEGUI, I. (1990). "El déficit y el endeudamiento del Sector Público Vasco", *De Economía Pública*, nº 7, p. 53-75.
- GOBIERNO VASCO. LEHENDAKARITZA (1996): *Plan Interinstitucional de Infraestructuras y Revitalización de Areas Desfavorecidas. Plan Euskadi XXI*.
- HUALDE, K. (1981-1988) "Configuración y evolución de las Administraciones Públicas en el País Vasco" Documentos de Economía, nº 10. Gobierno Vasco.
- INSTITUTO MONETARIO EUROPEO (1998): *Informe de convergencia. Informe requerido por el artículo 109 J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Francfort.
- KENEN, P. B. (1995): *Economic and Monetary Union in Europe. Moving Beyond Maastricht*. Cambridge University Press.
- KEYNES, J. M. (1936): *The General Theory of Employment Interest and Money*, Macmillan London. Las referencias corresponden a la traducción española del *Fondo de Cultura Económica* (Teoría general de la ocupación el interés y el dinero, 1974).
- MEADE, J. (1975): "The Keynesian Revolution", en KEYNES, M. (ed.) (1975): *Essays on John Maynard Keynes*, Cambridge University Press.
- OCDE (1998): *Economic Outlook*, june.
- PASINETTI, L.L. (1998): "The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'parameter'", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, p 103-116.
- SKIDELSKY, R. (1995): *El mundo después del comunismo*, Editorial Ariel.

RESUMEN

El trabajo aborda en primer lugar la estructura conceptual que permite analizar las funciones tradicionales del sector público (asignación, redistribución y estabilización) para desarrollar luego un análisis macroeconómico del caso del País Vasco. Así, se examina su peso en la economía, su configuración institucional, la evolución a largo plazo de sus agregados clave (ahorro, inversión, déficit...) y sus efectos económicos.

Sector público, economía vasca, seguridad social, efectos económicos

Alberto Alberdi Larizgoitia

Economista del Gobierno Vasco

Alb-Alberdi@ej-gv.es