

LAS CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO*

José Barea

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid.

El contenido de los temas a analizar, cuando se habla de las cuentas del sector público, es delimitar el sector público y, a continuación, fijar la parte del sector público a la que voy a referirme.

Seguidamente haremos un análisis de los fundamentos que han existido o han proporcionado la doctrina a los Gobiernos para conseguir un crecimiento tan fuerte, que ha llegado a ser superior al 50 por ciento de los recursos disponibles de una economía.

La tercera cuestión será un análisis de comportamiento del sector de las administraciones públicas como una de las

* Como podrá apreciar el lector, esta ponencia conserva el estado coloquial de la conferencia pronunciada.

partes del sector público en el período 1995-2001. Se ha elegido el año 1995 como punto de partida del análisis porque desde ese año las cuentas del sector público están normalizadas con el sistema SEC-95, que implicó una revisión de las cuentas de las Administraciones Públicas elaboradas con el SEC-79, revisión que se retrotrajo hasta 1995.

Más tarde analizaremos la política presupuestaria que se ha realizado desde el año 1996 con la entrada del nuevo Gobierno. La nitidez en el sector público es una cuestión fundamental en una política de transparencia, puesto que el sector privado tiene el filtro del mercado. Al no existir el filtro del mercado dentro del sector público, esto debe sustituirse por una mayor transparencia.

Continuaremos nuestro estudio con un tema en el que no sólo en España, sino en todos los países es muy difícil entrar: el presupuesto. Hay que ir evaluando las políticas públicas en un momento determinado o en un plazo de diez años, puesto que un programa pudo tener razón de ser en un momento determinado para cubrir una necesidad y que posteriormente ya no sea pertinente.

La última cuestión a tratar será la ética en la política económica del Gobierno.

EL SECTOR PÚBLICO

El sector público comprende dos clases de agentes: uno es el sector de las administraciones públicas y el otro es el

sector de las empresas públicas. En el sector de las administraciones públicas el criterio de delimitación es que producen bienes y servicios, normalmente servicios, que no venden en el mercado, es decir, que son de demanda general y que se tiene que financiar a través de los impuestos, mientras que el sector de las empresas públicas son empresas, sociedades u organismos autónomos que producen bienes y servicios, pero que se venden en el mercado y con eso financian al menos el 50 por ciento del coste de producción. Así pues, un organismo público que produzca bienes y servicios para el mercado y, al venderlos en el mercado, no cubra el 50 por ciento del coste de producción de esos servicios o de esos bienes se considera administración pública, aunque actúe en el mercado, porque lo que vende se considera que es residual respecto a su conjunto global.

Ateniéndonos a esta división, se considera que en el sector de las administraciones públicas están incluidos, globalmente, el Estado, los organismos autónomos administrativos, la Seguridad Social, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y los diversos organismos públicos de diversa naturaleza, según la legislación sea del Estado o sea de la comunidad, que ni venden servicios ni actúan o en el mercado.

Por otro lado, se entiende por agente integrado en el sector de las empresas públicas todo aquel organismo público que produce servicios o bienes para el mercado y los vende, siempre y cuando lo que venda en el mercado cubra al menos el 50 por ciento de su coste de producción.

Lo que vamos a analizar es el primer subsector, el sector de las administraciones públicas.

Atendiendo el orden establecido para el análisis del sector público, comenzaremos por estudiar cómo la teoría ha suministrado una base para que en todos los países el sector público se haya expandido cada vez más.

En la obra de Adam Smith *La riqueza de las naciones* las funciones del Estado eran mínimas, pero había algunas que el mercado no podía atender y tenía que ser un agente público el que promoviera dichos servicios, porque, al no existir una demanda individualizada de los mismos y no darse en ellos el principio de exclusión, se tenía que financiar coactivamente a través de los impuestos. Es el caso, por ejemplo, del orden público, de la defensa, de las relaciones exteriores, de la justicia, etcétera, que son servicios necesarios para la vida en común pero que no existe para ellos una demanda individualizada. El hecho de que aumente la población de España en cien mil habitantes no hace que el gasto en orden público varíe. Se mantiene en el mismo nivel porque lo que se produce puede aprovecharse por más cantidad de personas que anteriormente. Así, este tipo de demanda no es equiparable con la demanda individualizada ya que con ésta solamente se beneficia una persona.

Entonces, junto a los cuatro grupos señalados, sin embargo, Adam Smith incluyó un bien que sí que podía ser suministrado por el mercado, las infraestructuras, pero, sin embargo, las consideró como una función de los Estados, pues-

to que promovían un desarrollo mejor de las economías por favorecer el intercambio de bienes.

La economía del bienestar se dio cuenta que el mercado es el mejor asignador de recursos, pero, sin embargo, existen casos en que esa asignación de recursos no es verdaderamente competitiva en el sentido de Pareto, que mantenía que nadie puede estar mejor sin que otro esté peor. Este es el caso de los monopolios, ya sean naturales o legales, y esto ha justificado la intervención del sector público para hacer posible un mayor beneficio para todos sin que efectivamente tengan que perder otros. Pero hay que tener en cuenta las rentas que se originan en la producción, tanto las del trabajo como las del capital. Al no ser acorde la renta que originaba ese mercado con lo que la sociedad, en un momento determinado, consideraba que era una distribución equitativa, la economía del bienestar propuso la intervención del sector público para mejorar dicho bienestar puesto que la distribución no estaba en el punto de la equidad correcta y para que, por medio de los impuestos o de las transferencias, esto diese lugar a que la renta primaria originada por el mercado se corrigiera y se llegara a una distribución de la renta más equitativa.

Más adelante, la teoría keynesiana mantuvo que el crecimiento económico de los países se producía de manera cíclica como consecuencia de los movimientos de la inversión. Entonces, en el momento en que el ciclo cae, la actividad cae, se genera menos renta, viene el paro, etcétera. Lo que propugnó Keynes, creador de la teoría de la demanda efec-

tiva, fue que en este supuesto el Estado estaba legitimado para intervenir en la economía para hacer factible una ocupación plena de los recursos. Esta teoría keynesiana ha sido reelaborada de otra manera considerando que la política fiscal por sí sola no es capaz de hacerlo, ya que en un mundo globalizado completamente abierto, puede producir una inflación galopante. Por eso, tiene que haber una combinación entre la política monetaria y la política fiscal.

Es lo que ha hecho la Unión Europea cuando ha establecido un banco central que controla la política monetaria, cuya función es controlar la inflación a través de la política monetaria y la política fiscal a cargo de cada Estado miembro, cuyo objetivo será conseguir la estabilidad de la economía. Para eso ha establecido unas normas en cuanto al nivel de déficit público y de crecimiento de la inflación, aunque esto último le corresponde al Banco Central. Es gracias a esta combinación entre la política fiscal y la política monetaria, con una inflación baja consecuencia de la política monetaria, por lo que el tipo de interés es tan bajo, lo cual provoca que la demanda de inversión aumente. También los préstamos a las familias serán bajos y podrán pedir créditos con un tipo de interés aceptable, y pondrá en marcha la economía cuando se deprima el ciclo sin necesidad de incurrir en el déficit público. Así pues, hoy la gran mayoría de las tesis de la teoría keynesiana ya no se admiten.

El Pacto de Estabilidad es una buena herramienta, pero se da el caso de países que solicitan una política fiscal más expansiva. Si esto se hiciera así, provocaría un incremento

del déficit, una subida de los tipos de interés y una sustitución de la actividad privada por la actividad pública. Así pues, el Estado ha de asignar bien los recursos con productividad y no sustituir en la actividad y en sus funciones al sector privado. Sobre todo esto hay actualmente una gran discusión, sobre todo cuando son los países grandes, como Alemania, Francia e Italia, los que no han cumplido con sus deberes y pretenden solucionar problemas a través de una política fiscal expansiva.

Entonces, ¿cuándo puede intervenir el sector público en la economía? Sólo en el caso de que haya un fallo en el mercado y dicho mercado no sea eficiente en el sentido paretiano, queda justificada y legitimada la intervención del Estado.

ACTUACIONES DEL PODER PÚBLICO

A continuación vamos a clasificar las actuaciones del poder público, del Estado, entendiéndolo como el conjunto de las administraciones públicas de carácter administrativo. Así, las funciones que realizan son:

- Por un lado, producir bienes y servicios: asignar recursos disponibles de una economía para producir servicios colectivos, es decir, la producción de bienes públicos.
- Asimismo, la provisión de bienes que satisfacen necesidades preferentes en los que se incluyen todos los que

se refieren a los bienes de la protección social: pensiones, sanidad, servicios sociales y desempleo. Estos están considerados como bienes privados, ya que lo que una persona consume no lo puede consumir otra, y son de demanda privada, porque en ellos se da el principio de exclusión. Pero, como el mercado no funciona de una manera eficiente, la doctrina ha constituido una teoría para cada una de las prestaciones de la protección social justificativa de la intervención pública.

- Por otro lado, la oferta de infraestructura económica se refiere tanto a las infraestructuras reales: transportes, telecomunicaciones y demás, así como a la infraestructura de personal de investigación y desarrollo (formación de investigadores).

Por último, la regulación legal de condiciones de mercado. El mercado tiene que funcionar eficientemente con competencia y, por lo tanto, el Estado debe regular el mercado para que esto funcione de una manera eficiente. Esa función es indelegable y siempre tiene que ser realizada por el poder público.

Así pues, en resumen, hemos dicho que el Estado interviene en los procedimientos de producción de los bienes públicos en los que el mercado no interviene, asimismo interviene en aquellos procesos en los que, aun funcionando el mercado, este no lo hace con eficiencia: los bienes de la protección social o bienes preferentes. Pero también hemos comentado que, aun funcionando el mer-

cado de una manera eficiente, la sociedad considera que la renta que se origina en esa producción no es equitativa, lo que supone un juicio de valor. La sociedad tiene que expresar, a través de los procedimientos que haya en un régimen de mercado y en un régimen político democrático, si la renta originada en la producción de bienes de mercado es o no es justa.

- El gran fallo que tuvieron los países del Este fue considerar que no era justa la distribución de la renta original del mercado por lo que suprimió el mercado y lo socializó todo. De esta forma, no solucionó los problemas, sino que los agravó. Por tanto, cuando el mercado es eficiente pero produce una distribución de la renta que no es equitativa, no hay que suprimir el mercado ya que éste es el mejor asignador de los recursos, lo que hay que hacer es redistribuir por medio de los impuestos y de las prestaciones sociales, es decir, a través de ingresos y de gastos. Ese es el procedimiento que en una economía de mercado capitalista democrática se utiliza como función del Estado para redistribuir la renta, puesto que tenemos el sistema de pensiones públicas, los sistemas asistenciales o contributivos de seguros de desempleo, los servicios sociales y el sistema fiscal progresivo para redistribuir los ingresos, obteniendo más ingresos del que más gana.

Por otra parte, tenemos la función de estabilización de la demanda, en un principio atribuida a la política fiscal exclusivamente por la teoría keynesiana. En la actualidad

esta función es una combinación de la política monetaria y la política fiscal. Esta última ha de colaborar a la estabilidad de forma que tiene que actuar teniendo presente que la función del banco central, en este caso el Banco Central Europeo, es estabilizar el valor de la moneda. Así pues, la política fiscal no tiene que ir en contra de esa política de estabilización de la moneda y de estabilización del tipo de cambio, sino que tiene que hacer más eficiente la asignación de recursos por el poder público y tiene que contribuir al crecimiento de la economía.

- Otra función del sector público es la de regular la economía, es decir, hacer que los mercados funcionen eficientemente introduciendo competencia. Las grandes cuestiones que tienen hoy día Francia y Alemania vienen derivadas, precisamente, de no haber hecho los deberes en esta materia, que ya estaban enumerados en el Tratado de la Unión y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto les supone tener unas economías muy intervenidas y, por tanto, con poca flexibilidad. España, sin embargo, ha iniciado este camino desregulando su economía, a pesar de que faltan aún cosas por hacer.
- Por último, las empresas públicas de servicios de interés general. Todas estas empresas eran, normalmente, monopolios, pero en España los sectores han sido desregulados y las empresas privatizadas (por ejemplo, en el ámbito de las telecomunicaciones con Telefónica), se ha liberado el mercado y se ha establecido el órgano regula-

dor que lo vigila. Lo mismo ha ocurrido con la electricidad: aunque en España existía una cierta competencia, el mercado ha quedado desregulado. Con el mercado del suelo también se intentó hacer una ley para establecer competencia, pero ahí los ayuntamientos fueron muy reacios porque constituye una de sus fuentes de financiación. Por ello la ley diseñada por el primer Gobierno del Partido Popular, cuando salió de las Cortes, estaba muy aguada, porque ninguna de las corporaciones locales, independientemente del partido político que estuviera al frente, quería que aquello saliera adelante. Las consecuencias de aquello ya las estamos pagando, ya que es el ayuntamiento afectado el que dispone qué suelo es urbanizable.

EL SECTOR PÚBLICO EN EL PERIODO 1995-2001

El siguiente paso en el análisis propuesto es cómo el sector público se ha comportado en el período 1995-2001, que son las cuentas que están normalizadas. No vamos a analizar las empresas públicas, que ya hemos dicho más arriba que han sido privatizadas en su mayor parte, aparte de que el sector público empresarial español en comparación con lo que eran Francia, Inglaterra antes de la señora Thatcher, Alemania e Italia, no ha sido nunca muy importante. El peso del sector público empresarial en el PIB de la economía del conjunto empresarial era aproximadamente el 10 por ciento y eso se ha reducido mucho. Hoy podemos estimar que su peso real es la mitad de dicho 10 por ciento o menos, mien-

tras que en Francia y Alemania, que estaba entre el 17 y 18 por ciento, poca ha sido la privatización y desregulación de los mercados.

A la hora de analizar en España cómo se ha comportado el sector de las administraciones públicas lo haremos en las tres funciones que hemos señalado: el proceso productivo, el proceso de inversión y en el proceso de redistribución de la renta, así como lo que luego esto origina tal y como lo haría un empresario: viendo el resultado de este conjunto de operaciones.

Proceso productivo: la administración pública es un agente productivo y se diferencia del sector empresarial privado en que no vende el servicio en el mercado, sino que lo suministra gratuitamente. Por consiguiente, si el Estado gasta en producir esos servicios, no los vende y no cobra por ellos, eso se tiene que financiar de alguna manera. Se financia por medio de los impuestos, que es lo que pagamos para producir dichos servicios. En este proceso productivo el conjunto del gasto público va bajando.

Para producir determinados servicios, por ejemplo, el servicio de justicia o el servicio de orden público o de defensa, hay que utilizar determinados bienes: gastos de personal y la suma de la compra de bienes y servicios. El que no se vendan esos bienes en el mercado no quiere decir que no tengan un precio. Dicho precio se valora por los costes, que son los gastos de personal, los gastos en bienes y servicios que se utilizan en el proceso productivo y la cuota de amor-

tización del equipo capital. Así, la diferencia entre la producción valorada por el coste y el consumo intermedio da el valor añadido. ¿Cuánto representa ese valor añadido? Como va disminuyendo porcentualmente la actividad pública productiva porque algunas han sido eliminadas, su participación en el valor añadido del conjunto de la economía del país va disminuyendo en esta progresión: 12,8 por ciento; 12,8 por ciento; 12,4 por ciento; y 11,8 por ciento. Es decir, se han ido liberando recursos para que sea el sector privado el que los utilice.

En la inversión pública, formación bruta de capital fijo, que es el término que se utiliza en contabilidad nacional, para estos cuatro años también se ha ido disminuyendo.

¿Quiere decir esto que la inversión pública en el conjunto de la economía haya disminuido? No, quiere decir que parte de esa inversión pública se ha sacado fuera del presupuesto. Así sucede con las infraestructuras del Ente Gestor de Infraestructura Ferroviaria (GIF), con las empresas que realizan construcciones para regadíos, etc. Estas inversiones son realizadas por el GIF (Ente Público) por sociedades encargadas de obras hidráulicas, etcétera, y se consideran como empresas públicas. Pero ateniéndonos a los principios del sistema de contabilidad nacional, las aportaciones del Estado tendrían que ser consideradas en presupuesto como transferencias de capital y veríamos cómo realmente la inversión pública ha subido. Por eso, para saber si la inversión pública se ha incrementado o reducido, tendríamos que fijarnos en este tipo de empresas, puesto que

si solamente nos fijáramos en el presupuesto, diríamos que han caído.

Por otra parte, hemos comentado con anterioridad que hay cuestiones en las que el mercado es eficiente, pero que la renta originada por el mercado no es equitativa y que el Estado interviene a través de los programas de ingreso y gasto. Por ello, vamos a pasar a analizar los programas de gasto tendentes a elevar la renta de las familias. Esto se lleva a cabo detrayendo renta por medio de los impuestos progresivos de los que más renta tienen, efectuando una redistribución para disminuir la desigualdad en las rentas. Lo primero que analizaremos será la distribución de la renta originada en el proceso productivo público que va a las familias, y después la redistribución de la renta a través de los programas de gasto.

Si vemos las remuneraciones de los asalariados del sector de las administraciones públicas, observamos que el total de las remuneraciones de los asalariados ha ido disminuyendo. A partir del año 1997 hubo que congelarles los sueldos a todos los funcionarios para que se pudiera entrar en la Unión Monetaria, porque si no se hacía así, no podríamos haber entrado. Así pues, la retribución de los funcionarios en relación con las retribuciones del sector privado bajó del 21,13 por ciento al 21,8 por ciento y ha continuado bajando.

Por otro lado, tenemos las prestaciones sociales en dinero, que son las prestaciones de las pensiones, las pres-

taciones de desempleo, de servicios sociales, pensiones no contributivas, y las efectuadas en especie, que comprenden los servicios de sanidad que proporciona el Estado, los servicios sociales que no sean en dinero, por ejemplo, las residencias de ancianos, los centros de salud, los centros de cuidados de día, etcétera. ¿Qué porcentaje suponen estas prestaciones en dinero y en especie de la renta bruta disponible de los hogares? Estas prestaciones sociales que aumentan la renta disponible de las familias en más del 40 por ciento, es decir, si tienen de renta 100 ganada por los sueldos y salarios o ganada por los intereses o por los dividendos de acciones o por pisos de sus activos reales que alquila, el Estado, a través de la protección social, aumenta esa renta de las familias en un 43 por ciento para todo el conjunto de la economía, según los datos de la contabilidad nacional.

Ahora bien, si tenemos en cuenta las prestaciones sociales que van destinadas a las personas mayores y los ingresos que tienen estas personas mayores independientes de estos ingresos de la protección social, que son los que les vienen, por ejemplo, de sus ahorros o títulos bursátiles o los derivados de la compra de una vivienda que les evita tener que pagar un alquiler, luego no es un ingreso monetario pero sí es un ingreso en especie, o los percibidos por el alquiler de una vivienda de su propiedad, los ingresos de la protección social representan en el total de ingresos de los mayores el 80 por ciento. Esto quiere decir que si en España desapareciera la protección social, la mayor parte de las personas mayores de sesenta y cinco años estarían situadas por

debajo del nivel de la pobreza. Se considera que están en el nivel de pobreza cuando tienen menos del 50 por ciento de la renta media del grupo de población mayor de sesenta y cinco años. Eso es muy importante y es preciso racionalizar ese gasto para que aquellos que hoy día están pagando, cuando lleguen a cobrar, cobren una cantidad que sea aceptable. Esto es así porque a partir del 2015 la situación de nuestro envejecimiento va a ser muy fuerte, ya que entran a cumplir sesenta y cinco años todos los nacidos en el *baby boom*. Cuando esto suceda toda esta gente empezará a cobrar la pensión, a gastar más en sanidad y a requerir muchos servicios sociales. Si a esto le sumamos la protección social universal que hay en España y que la esperanza de vida ha aumentado en más de cinco años en el último periodo, y se piensa que continuará, nos encontramos con que el gasto aumentará y se prolongará en el tiempo provocando una situación explosiva.

España se encuentra en este momento en una situación muy buena para hacer una reforma de la protección social que equilibre el pacto intergeneracional. Al haber un desequilibrio demográfico esto habrá que arreglarlo de alguna manera. Esta ya no es una cuestión de ideología política, sino que es una cuestión de realidad y de hechos. El Gobierno de Tony Blair en Inglaterra ha elaborado un libro, el libro verde, que define el nuevo pacto intergeneracional. El propio Tony Blair lo ha prologado y dice: *"No se trata de suprimir la protección social, sino que el entorno en el cual nació la protección social en el año 1945, después de la II Guerra Mundial, ha cambiado"*.

El primer cambio está en el ámbito de la mujer, que en su día lo que hacía, cuando se estableció el sistema de protección social, era cuidar de sus hijos y de sus antecesores. En la actualidad eso no se da, ya que la mujer se ha incorporado al mercado laboral. Por eso, esos son servicios que hay que dar nuevos, que no están contemplados en los anteriores sistemas de protección social, que cubrían los riesgos que entonces existían.

La siguiente transformación es el cambio demográfico. La sociedad de entonces estaba muy equilibrada demográficamente. El 6 o el 7 por ciento de la población era mayor de sesenta y cinco años. En la actualidad España está ya en el 17 por ciento y vamos a llegar en el 2050 a que un tercio de la población española sea mayor de sesenta y cinco años.

Por otra parte, tenemos la apertura de los países. España es un país muy abierto porque la suma de las importaciones y las exportaciones con respecto al PIB es el 60 por ciento, cuando no hace mucho estábamos en el 20 o en el 30 por ciento.

Lo mismo ha sucedido en el mercado laboral. Entonces había prácticamente un pleno empleo de recursos: un paro del 4 por ciento, que es un paro friccional, no estructural. Hoy día en la Unión Europea hay un 8 o un 9 por ciento de paro y en países como España más que en otros países de la Unión.

Continúa Blair diciendo: *“Cuando todo ha cambiado, el mercado de trabajo, la actividad de la mujer respecto a la*

cuestión familiar, la apertura de la familia, la apertura de las naciones y la estructura demográfica, lo único que nos empeñamos en que no tiene que cambiar es la protección social.” Y dice: “No se trata de reducirla, pero tampoco ampliarla con las nuevas necesidades que han surgido, sino reestructurarlas porque hay determinados riesgos que tienen una sobreprotección”. Pues habrá que atender a todo con los mismos recursos. De ahí la importancia que tiene la redistribución de la renta en todos los países de la Unión Europea.

Así, llegamos a los resultados expresados por las magnitudes del ahorro y de la capacidad o necesidad de financiación de la economía. El ahorro, en el año 1995, en el sector de las administraciones públicas fue negativo: 8.000 millones de euros; en el año 1996 ya se bajó porque se hizo un ajuste de 200.000 millones de pesetas de gastos y nada más entrar el nuevo Gobierno fue de 5.700 millones; y a partir de ahí el ahorro se convirtió en positivo. De esta manera, el ahorro nacional ha seguido creciendo, pero ha seguido creciendo porque el ahorro del sector público, que era negativo, ha pasado a ser positivo.

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DESDE 1966

A 31 de diciembre de 1995, España no cumplía ninguno de los requisitos del Tratado de la Unión. Nadie creía posible que entráramos en la Unión Monetaria. Esto no hubiera sido posible sin una decisión política como la que tomó el

presidente del Gobierno en 1996, que consideró que el primer objetivo y el único era entrar en la Unión Monetaria, por lo que todo lo demás quedaba subordinado a entrar en la Unión. Fue una decisión política acertada que nos ha reportado grandes beneficios, ya que la situación de la economía ha cambiado completamente.

Los tipos de interés tanto para las familias como para las empresas, medido por el bono a diez años, que es el que sirve para calcular la rentabilidad de las inversiones, en España era seis o siete puntos superior al bono a diez años alemán, lo que lleva consigo que muchos proyectos de rentabilidad en España no se podían realizar porque la carga financiera de nuestras empresas era mucho mayor que la de los alemanes o de los franceses y, por consiguiente, no éramos competitivos. Por el contrario, hace un año teníamos una prima de riesgo al bono a diez años español de 0,10 ó 0,15; en estos momentos estamos igual que Alemania, lo que quiere decir que los mercados reconocen el esfuerzo que ha hecho España por tener unos mercados competitivos y estables.

La inflación ya no alcanza las cifras del 10 y el 15 por ciento. Actualmente nuestra inflación está un poco alta con respecto a la media de la Unión, pero un punto o punto y medio, a causa de lo cual perdemos competitividad. Por eso hay que vigilarla.

Todo esto se ha debido a nuestra entrada en la Unión Monetaria, a pesar de haber perdido el instrumento del tipo de

cambio. Cuando devaluábamos nos hacíamos más competitivos pero lo pagábamos todos los españoles. No era una solución para los problemas.

Actualmente, el déficit está controlado. En el año 2001 ya, prácticamente, están las cuentas equilibradas: 229 millones de euros lo que da un 0,1,- 0,2 por ciento de déficit, y en el año 2002 ya se han equilibrado.

De esta forma, se han arreglado realmente los problemas del sector público, aunque hemos desequilibrado la balanza de pagos. Pero esto se ha debido a que en el período que estamos dentro de la Unión nuestra inflación ha acumulado cinco puntos de inflación más que la media de la Unión. Evidentemente, eso se traslada a los costes y a la competitividad, aparte de que la situación internacional es muy mala y los países con los que principalmente comerciamos, Alemania y Francia, están en una mala situación.

En cuanto a la política presupuestaria del período 1996-2003, cuando entra el nuevo Gobierno establece un nuevo modelo, una nueva estrategia de estabilidad y convergencia. Vamos a analizar los dos años primeros, que fueron los que dieron lugar a la entrada de España en la Unión Monetaria.

Se realizaron reformas estructurales: la creación de la Oficina del Presupuesto, la constitución de una comisión para reformar el proceso presupuestario (Ley General Presupuestaria), la corresponsabilidad fiscal, el desarrollo del Pacto de

Toledo, la serie de medidas de liberalización y el plan de privatización de empresas públicas.

Cuando en el año 1996 entra el Gobierno se encuentra con un presupuesto elaborado por el Gobierno socialista y prorrogado porque no se había aprobado en el Congreso, lo que supuso la crisis de Gobierno y la convocatoria de elecciones. En un primer cálculo que se hizo sobran 200.000 millones de pesetas, si se quería entrar en la Unión. Entonces el presidente ordenó que se congelaran estos créditos.

Se planteó una nueva estrategia para el año 1997, que era lo esencial para entrar en la Unión Monetaria, y se hizo en un marco de recuperación económica, pero eso no quiere decir que fuese fácil. Se congelaron los sueldos de los funcionarios; el único gasto que no se tocó fue la protección social, mientras que el resto de los gastos se bajaron para poder alcanzar un déficit menor del 3 por ciento, que en 1995 era el 6,6 por ciento. A pesar de todo, el presupuesto del año 1997 aumentó en términos monetarios el 1,7 por ciento, pero en términos reales, con una inflación que entonces se calculó en el 3 por ciento, disminuyó el presupuesto. Y así entró España con uno de los mejores exámenes de los diversos países que ingresaron en la UEM.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Analizaremos a continuación el problema de la evaluación de las políticas públicas. En el proceso de la elabora-

ción de las políticas públicas intervienen un conjunto de personas: los ciudadanos que hacen ver sus necesidades, el Parlamento que tiene que aprobar el presupuesto, el sistema judicial, el Gobierno, los funcionarios públicos, la burocracia, la opinión pública por medio de la prensa, los medios de comunicación, los partidos políticos y los grupos de interés. Por eso hay necesidad imperiosa de analizar las políticas públicas.

Pongamos como ejemplo el programa de la política agraria. Hoy día, la política agraria está centralizada en la Comunidad Europea. Este programa se justifica en estabilizar los precios agrarios para corregir un fallo del mercado que consiste en la imposibilidad de asegurar la producción, puesto que no hay ninguna compañía que la asegure porque el riesgo es imprevisible. En España hay una empresa pública que asegura determinados riesgos porque la empresa privada, cuando no es un riesgo normal, no la atiende por la posibilidad latente de la quiebra. Así pues, ese era el verdadero objetivo del programa de la PAC. En la actualidad el verdadero objetivo es transferir rentas desde los sectores que son más productivos al sector menos productivo, del sector industria y del sector comercio al sector agrario.

El verdadero problema de la agricultura en Europa es la globalización. Pero en países como Estados Unidos, Japón o la propia Unión Europea el sector de la agricultura no entra en los parámetros de la globalización económica. Así, si algo define este sector es lo siguiente: unas barreras de entrada con unos aranceles muy altos; protección de su producción;

y, cuando tienen excedentes, dan unas restituciones a la exportación para que los agricultores los vendan baratos.

Debido a las presiones ejercidas en la Organización Mundial de Comercio por parte de los países en vías de desarrollo, encabezados por el presidente brasileño, Lula, y el presidente argentino, Kirchner, a Europa, Estados Unidos y Japón se les va a exigir la rebaja de dicha protección. Es por eso por lo que en Europa se ha pasado de una protección a la producción a una protección a las rentas: se le concede una subvención al agricultor en función de lo que haya venido ganando en los tres años anteriores y se le va a exigir que produzca para el mercado, teniendo un nivel de renta asegurado. Si no puede producir, no va tener ninguna protección más, puesto que la Comisión Europea va a eliminar las barreras. Esto quiere decir que Europa producirá menos productos agrarios.

En España, antes de ingresar en la Comunidad Económica Europea, existía el FORPA que realizaba esa política agraria. Se financiaba, por ejemplo, los cereales, se fijaba un precio de garantía. Si el agricultor no vendía a ese precio en el mercado, el FORPA o el Servicio Nacional de Cereales se lo tenían que comprar a dicho precio. Eso provocó el que se tuvieran que construir silos para almacenar el grano o pagarle un alquiler al agricultor por usar su silo. Entonces, como el productor tenía asegurado el precio de venta, a la campaña siguiente aumentaba la producción, lo que provocaba que la situación se agravara año tras año. Al final se terminó dándoles subvenciones a los productores de trigo para que no sembraran el trigo.

Por eso la Comisión Europea ha optado por racionalizar toda la política agraria, pasando de "la protección a la producción" a "la protección a las rentas". Los que se han opuesto principalmente han sido Francia y España, que son las dos naciones donde la participación del PIB agrario en el total es relativamente importante.

¿Qué criterios deben establecerse para evaluar las políticas públicas? Hay dos criterios que se deben emplear siempre para evaluar una política pública: el criterio de la eficiencia y el criterio de la equidad, aunque puede haber otros criterios, además de estos dos, para determinadas políticas públicas.

Análisis de equidad. Las políticas públicas benefician de forma diferente a los colectivos y a las personas. Por consiguiente, es necesario conocer la distribución, la mejora o la distorsión que se origina con esa política pública. Ejemplo: el programa de asistencia sanitaria a los ancianos; efecto directo de esta política: los primeros beneficiarios son los ancianos. Pero si ahondamos un poco más, en España el Código Civil establece la obligación de los hijos de alimentar y de cuidar de los padres, siempre que los padres no tengan renta y los hijos sí tengan. Asimismo sucedía cuando la sanidad era un servicio privado. Luego, si se establece que eso sea gratuito, se benefician tanto el padre como el hijo, que se lo ahorra.

Si ponemos el caso de la construcción de una nueva línea de metro, vemos que quien se beneficia directamente es la

persona que lo utiliza, por ejemplo, para ir al trabajo, etcétera. Pero también lo harán aquellos que tienen un piso en los alrededores de donde se construye el metro porque suben los alquileres, así como el precio del suelo. De ahí la necesidad de evaluar esa política pública para saber quiénes son los beneficiarios.

Otro ejemplo podría ser el programa de educación universitaria. Se suele decir que para que los hijos de los obreros vayan a la universidad lo mejor es que paguen poco, y es por lo que se establece una matrícula gratuita o cuasi-gratuita. El coste medio de lo que paga un alumno en una universidad, cualquiera que sea su nivel de renta, es el 20 por ciento del coste. En una facultad de ciencias experimentales pagan algo más y en las literarias pagan algo menos, pero, como media, el importe que se paga es el 20 por ciento del coste ¿El coste de esa educación con qué se financia? Con los impuestos que pagan todos los ciudadanos. Pero resulta que aproximadamente el 70 por ciento de los estudiantes universitarios proviene de familias de renta alta o media-alta. Por el contrario, para que hubiera igualdad de oportunidades el 40 o el 50 por ciento de los alumnos universitarios deberían pertenecer a familias de renta baja. Si este porcentaje es del 10 o del 15 por ciento, es que se está produciendo una redistribución negativa de la renta a través de la defensa de un principio que nadie cuestiona.

¿Qué es lo que hay que hacer? Lo que ya lo están haciendo en Australia y en Nueva Zelanda. En estos países todo

el mundo paga la matrícula y el estudiante que no tiene renta, si su padre gana menos de dos millones de pesetas o de tres (lo que el Gobierno decida), no paga matrícula y se le da una beca por el importe total de la matrícula de la universidad. Así, se le entrega un vale que lleva a la universidad donde se matricula. Es la universidad la que se encarga de cobrar ese vale que se le entrega al estudiante, pero no se le financian sus costes a la universidad. Con lo cual, habrá competencia entre las universidades para conseguir alumnos. Esto es lo que significa que el dinero sigue al alumno. Al que no tiene renta se le da la educación gratis y el que tiene renta paga. Porque el principal beneficiario de la educación es el que la recibe, sobre todo la educación universitaria. Otro caso es la primaria o las demás.

Es cierto que esa educación universitaria produce externalidades, que son positivas para el país, porque el tener una población educada es importante. A todo el mundo le gusta hablar con gente que esté instruida, que tenga un nivel cultural y, además, que promueve el desarrollo del país. Pues bien, lo que hacen los países es que el 20 por ciento se le entrega al alumno en un bono, y el 80 por ciento restante lo pagan todos los estudiantes, excepto el que no disponga de renta. A éste se le entrega el vale que entrega a la universidad y ésta lo cobra.

Otro sistema es la beca salario; aparte de la beca de estudios, una beca salario o un préstamo salario para los de renta familiar muy baja. La mayor parte de los países van hacia el préstamo salario. Se le concede un préstamo y el

estudiante firma un compromiso por el que, cuando termine la carrera y se coloque, devuelve esos fondos para que le sirvan a otro por la misma cuestión, es decir, el Estado le da una garantía a la institución financiera que le concede el préstamo y el Estado paga los intereses. Después, si este señor no acaba o no aprueba, se le quita la beca.

Es cierto que el equilibrio entre la eficiencia y la equidad es difícil. Ahí siempre hay una línea que se mueve. Por ejemplo, el programa de prestación de desempleo: todos querríamos que el que quede en desempleo, que pierde su renta del trabajo, tenga la prestación de desempleo más alta. Es lógico por equidad que no pierda nada entre lo que estaba cobrando empleado con lo que va a seguir cobrando, ya que tiene que cubrir sus necesidades. Pero si le ponemos una prestación por desempleo muy alta, prácticamente análoga a la que tenía cuando estaba trabajando, este señor no busca trabajo.

Evaluando esta situación la equidad es buena, porque le damos más renta a este señor para equipararlo a lo que tenía antes, pero la eficiencia nula porque quita el incentivo al trabajo. Por eso los países nunca hacen eso. Buscan un punto de equilibrio que no perjudique desde el punto de vista de la equidad al parado, pero que tampoco haga esa prestación ineficiente, que no quite el incentivo para que lo busque. Podríamos proponer, en aquellos sectores laborales en donde la colocación es más sencilla, una tasa de sustitución baja, mientras que en aquellos donde no sea posible o muy difícil ingresar, una tasa de sustitución mayor.

Por último, evaluación en función de otros objetivos: se dice que las escuelas primarias son gratuitas, pero tiene un sentido. El que la educación básica sea gratuita no es porque el beneficio no repercuta principalmente en el alumno. Sí, y puede ser un bien de mercado. Pero se hace porque produce un grado de integración social muy fuerte que se eduquen en una misma escuela, que reciban las mismas enseñanzas los hijos de los obreros que los hijos de los licenciados, de los economistas, de los ingenieros, etcétera. La principal cuestión a establecer es que no existan barreras de entrada, porque si existen barreras de entrada, el hijo del obrero no va a entrar. Entonces, el principal objetivo es ver si esa enseñanza gratuita produce la integración social.

Otro ejemplo podría ser las condiciones de vida de los pobres. Se construyen viviendas de protección pero hay que ver las condiciones de ese programa de vivienda, si son viviendas aceptables, etcétera.

Así, tenemos que atender a criterios de equidad y eficiencia y, además, ver si realmente se están cumpliendo los objetivos para los que fueron diseñadas las políticas públicas.

En cuanto a la ética, citaremos la obra Ricardo y Amat, 1855, *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos; escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanzas de los que aún quieran ser políticos*, en la que se refiere al verdadero sentido de la palabra moralidad, que entonces se con-

fundía con la ética: *“Señora extraviada en la Corte, cuyo paradero se ignora, por más que se ha ofrecido un hallazgo (es decir, un premio) al que la presente. Los que aparentan buscarla le cierran la puerta en cuanto se presenta en su casa y, aburrida de tanto desprecio, dicen que se va peregrinando ahora por los pueblos pequeños...”*