



W  
-----  
28  
(8812)

Documento de Trabajo

8 8 1 2

**LAS DECISIONES PUBLICAS EN LA ECONOMIA  
ESPAÑOLA: EL GASTO PUBLICO Y SU CONTROL**

Ubaldo Nieto de Alba

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES - UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
Campus de Somosaguas. 28023 - MADRID



LAS DECISIONES PUBLICAS EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA:

EL GASTO PUBLICO Y SU CONTROL

Conferencia pronunciada por D. Ubaldo Nieto de Alba en la Facultad de CC. EE. y EE. de la Universidad Complutense de Madrid, el día 25 de noviembre de 1987, organizada por el Departamento de Economía Financiera.

LAS DECISIONES PUBLICAS EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA:  
EL GASTO PUBLICO Y SU CONTROL(\*)

Ubaldo Nieto de Alba  
Catedrático de Universidad y  
Consejero del Tribunal de Cuentas.

I - INTRODUCCION: IMPORTANCIA DE LAS DECISIONES. ELEMENTOS Y  
REGLAS DE UNA DECISION.

A través de la Historia, el hombre ha resuelto sus problemas por métodos diversos: intuición, sentido común, criterio de autoridad..., imponiéndose, progresivamente, una actitud científica.

Entre la resolución de un problema de dirección y la preparación de decisiones hay un evidente paralelismo, lo que ha llevado a que el método encaminado a la preparación científica de éstas se considere también como un método de aproximación a la ciencia de la dirección.

Las decisiones están rodeadas de riesgo e incertidumbre y se adoptan en un contexto en el que hay otros decisores. El homo economicus de la economía clásica ha tenido que ser reemplazado en la economía moderna por el homo estocasticus (que tiene que decidir en un ambiente de riesgo e incertidumbre). Cuando este agente económico al tomar sus decisiones actúa luchando o cooperando con otros hombres que persiguen objetivos similares al suyo, nos encontramos ante el homo politicus.

La toma de decisiones en el sector público no ha sido objeto de tanta atención como en el sector privado, debido, fundamentalmente, a que las teorías económicas han puesto el énfasis en los mecanismos económicos descuidando a los protagonistas de las decisiones públicas, y a la escasa importancia, frente al protagonismo en los campos de la redistribución

---

(\*) Conferencia pronunciada en la Facultad de CC. EE. y EE. de la Universidad Complutense de Madrid, el día 25 de noviembre de 1987, organizada por el Departamento de Economía Financiera.

y la estabilidad, prestada al sector público en procesos como el de asignación eficaz de recursos.

Sin embargo, este enfoque, situando en primer plano los procesos de decisión, es de suma importancia, ya que en el futuro la potencia de un país no estará tanto en los recursos naturales y humanos como en disponer, en todos los ámbitos de actuación, de decisores con iniciativa, mentalidad flexible y capacidad de adaptación a los cambios de una realidad donde los paradigmas de la ciencia atemporal de los objetos ha dejado paso a los paradigmas de la ciencia de los sucesos y de los procesos de decisión.

Si atendemos a los elementos básicos para elaborar una decisión, el primero de ellos lo constituye la información. Entre ésta y la decisión existe unidad orgánica.

Se denomina variable exógena a la que entra como dato en el proceso de decisión, influyendo en éste sin verse afectada por la decisión, y endógena a la que no entra como dato, influye y se ve influida por el proceso de decisión.

En el entorno de las decisiones se pueden distinguir diversos niveles. En el primero de ellos aparecen los ámbitos político (Parlamento, Organos Constitucionales, Gobierno, Administraciones Públicas...), social (asistencia, pensiones, seguro de desempleo...) e institucional (marco de las leyes, reglamentos, normas en general, cualquiera que sea su jerarquía...)(1). En el segundo nivel aparecen los Grupos (patronales, sindicatos, asociaciones, grupos organizados o latentes de interés...) y, en el tercero, los mercados, en los que se asignan recursos, se coordinan decisiones y se seleccionan agentes (2).

Es importante señalar cómo los llamados "fallos de mercado", que afectan a la asignación de recursos, a la dis-

(1) A los ámbitos político, social y del marco institucional que aparecen en el primer nivel, se les denotará, en adelante, por "P", "S" y "M.I.", respectivamente.

(2) Asimismo, se indicará a los grupos por "G" y a los mercados por "M".

tribución y a la estabilidad, dan lugar a decisiones públicas (colectivas, de no-mercado o de metamercado) para subsanarlos que, en sí mismas, y analizadas a la luz de los principios de la elección pública, acusan fallos que se conocen también como colectivos, de no-mercado o de metamercado.

En cada uno de los ámbitos o niveles actúan diferentes decisores: En el ámbito del mercado, los decisores privados (empresarios, consumidores, inversores, ahorradores...); en el nivel siguiente, los grupos organizados; en el ámbito del sector público, deciden los presuntos representantes (políticos, tecnócratas y funcionarios), de aquí la íntima relación entre los mecanismos de decisión pública y el modelo de convivencia política (dictadura, autocracia, democracia directa o democracia representativa). En el ámbito económico estas decisiones se relacionan con el pluralismo, al depender éste de una organización descentralizada a través de un sistema económico de competencia.

Por su parte, el decisor, dependiendo del grado de conocimiento de la situación con la que se enfrenta, puede situarse en ambiente de certidumbre (los distintos cursos de la acción presentan consecuencias conocidas de antemano), de riesgo (las consecuencias asociadas a cada suceso sólo pueden ser estimadas en términos de probabilidad), o de incertidumbre (pertenece al ambiente de cada decisor y depende de la información que éste tenga). Ello lleva a distinguir el riesgo objetivo, común a todos los decisores, del subjetivo, aversión o propensión al mismo de cada decisor, y de la mayor o menor información (menor o mayor incertidumbre) acerca del mercado.

También la dimensión u horizonte temporal constituye un elemento esencial en toda decisión. Los conceptos de corto, medio y largo plazo que se consideraban clásicamente en las decisiones económicas han sido actualmente superados debido a que, en ambiente de incertidumbre, puede producirse el acaecimiento de muchos sucesos en periodos de tiempo físico muy cortos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que toda decisión tiene un nexo cualitativo con lo racional, lo que conlleva la necesidad de métodos o reglas que aporten criterios de racionalidad para la toma de decisiones. Así como en el ámbito de las decisiones empresariales la teoría de la optimización ofrece una interpretación cuantitativa de ese nexo cualitativo, en el de las decisiones económicas en general hay que acudir a las diferentes teorías económicas.

Con carácter general, es necesario explicitar, en primer lugar, el esquema preferencial o función de utilidad de los decisores y, en segundo lugar, su modelo de conducta. Según los criterios de valoración y el interés que se persiga, se tendrá una teoría u otra.

Cuando los niveles de decisión son autónomos, los niveles siguientes se presentan, para cada uno de ellos, como datos o variables exógenas y la función de utilidad de las decisiones incluye el entorno como dato. En una sociedad democrática, los niveles de decisión se presentan más o menos interrelacionados, de forma que las variables del entorno pasan a ser endógenas y el propio entorno influye en la función de utilidad. A su vez, las funciones de utilidad de los decisores lo hacen sobre el marco institucional.

Con carácter general se puede escribir la función de utilidad como:

$$U(c, r, I, E)$$

donde "c" representa el capital del decisor -financiero, político, económico, de poder...-, "r" la propensión al riesgo del decisor, "I" su grado de incertidumbre y "E" el entorno de las decisiones. En un modelo competitivo, el decisor que tiene, dentro del mismo entorno, mayor capital, mayor propensión al riesgo o mayor información, impone sus condiciones en el proceso de decisión. Cualquier teoría económica que quiera ser útil para la toma de decisiones tiene que explicitar las interrelaciones entre las variables señaladas. Ello obliga a abordar seguidamente los paradigmas y fundamentos de las diversas teorías: neoclásica, de la economía del bienestar y de la elección pública.

## II - ESQUEMA NEOCLASICO.

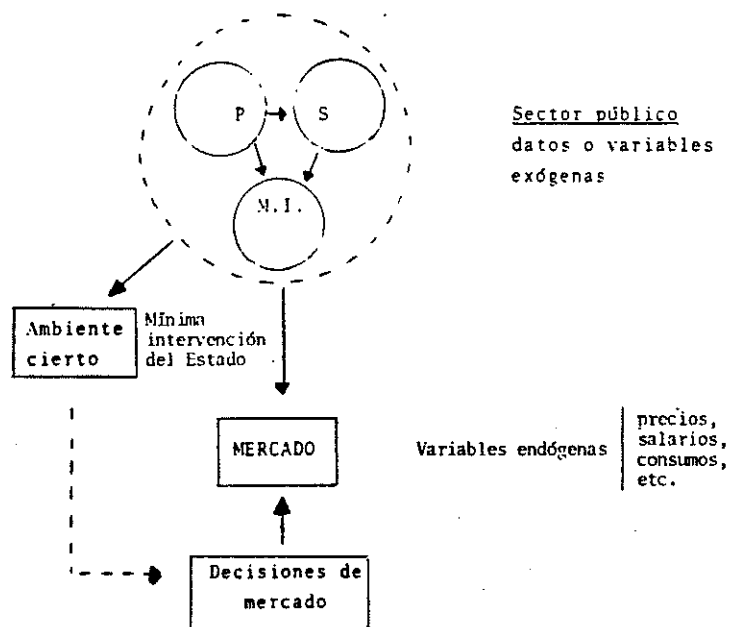
En la teoría económica neoclásica el entorno, en sus ámbitos político, social e institucional, constituye un dato en la toma de decisiones. La variable política es una variable exógena, ya que se trata de una teoría políticamente neutra que presupone la más pura democracia directa. Es también un modelo socialmente neutro en el que, al primar el enfoque individualista, se concibe el bienestar común como suma de los individuales, suprimiéndose la noción de grupo. El problema de la redistribución ocupa, en esta teoría, un lugar secundario respecto al problema de la asignación de los recursos. El sector público y la intervención del Estado se conciben como mínimos.

El modelo de conducta asociado es el del homo economicus que persigue la maximización de su función de utilidad. Al responder ésta a criterios de valoración objetiva, la conducta del decisor es predecible por un observador externo. Estamos, pues, ante una ciencia del comportamiento económico basada en la conocida condición "ceteris paribus" y que suministra herramientas para la toma de decisiones, suponiendo que los individuos se comportan económicamente. El economista afirma, en esta concepción, que el comportamiento debe ser económico en el modelo que construye, pero no considera función suya examinar otros motivos en dicho comportamiento ni constatar empíricamente las predicciones que la ciencia abstracta le permite hacer, generando así una omisión metodológica solamente aceptable si se consideran las severas limitaciones del trabajo científico.

En cuanto al ambiente de los decisores y su horizonte temporal, la teoría neoclásica se situaba en un mundo en el que se suponía la competencia perfecta y el pleno empleo, configurando el futuro en un ambiente cierto, es decir, sin tener en cuenta la incertidumbre y la información. Por lo que respecta a las decisiones individuales en el ámbito del mercado, predominaba lo microeconómico sobre lo macroeconómico.

Científicamente, el economista neoclásico militaba en el paradigma de la asignación eficaz de recursos, considerando científico sólo lo objetivamente medible por métodos matemáticos y econométricos, adhiriéndose, formativamente, a una concepción educativa de tipo mecanicista en la que el hombre utiliza la inteligencia para comprender pero no para actuar, e ignorando la relación entre el individuo y el medio o contexto que le rodea. Finalmente, como consejero político, la teoría neoclásica crea un género de economista técnico que, permaneciendo fuera de la realidad social, está dispuesto a intervenir en defensa de los intereses como un todo. Estos economistas tienden a aplicar las ventajas comparativas del análisis mecánico del intercambio al desarrollo institucional, sin tener en cuenta que la organización de la sociedad no es una cuestión técnica y que las instituciones, respondiendo a procesos históricos de lucha y compromiso, apenas dejan espacio para que el técnico las modele desde fuera.

Esquemáticamente, el funcionamiento del modelo descrito puede representarse así:



### III - ESQUEMA DE LA ECONOMIA DEL BIENESTAR.

El Estado del bienestar (Welfare State) se concebía como un Estado paternalista que planificaba, controlaba, ayudaba a los más necesitados, otorgaba subvenciones a empresas



en dificultades y cubriría las deficiencias de funcionamiento de la economía de mercado, tanto si los fallos se referían a la asignación de recursos, como si afectaban a la distribución de la renta y la riqueza o a la estabilidad económica. En este esquema, las variables del sector público aparecen como datos o variables exógenas para el mercado.

Hay que reconocer a la economía del bienestar el mérito de haber facilitado el avance de la economía pública en los países occidentales, tanto en su impacto sobre la Hacienda Pública como sobre la política económica keynesiana, si bien los análisis positivo y normativo de la Hacienda Pública descuidaron, metodológicamente, la vertiente del gasto público, su interdependencia con los ingresos públicos y la propia estructura de las decisiones públicas.

En el esquema de la economía del bienestar el decisor público responde al modelo de conducta que puede calificarse de romántico (homo romántico), en busca de la promoción de una determinada concepción del bien público con total desprecio por su propio interés estrictamente definido. Esta búsqueda del bien o interés público obliga a integrar, en la toma de decisiones, las preferencias de los miembros de la comunidad en una función colectiva de bienestar.

Para llegar a esa función colectiva de bienestar social hay que emplear métodos democráticos y considerar que el grupo social tiene un comportamiento interno cooperativo. La función citada ha de satisfacer la llamada condición de consistencia o coherencia: Si un grupo de individuos prefiere la opción A a la B y ésta a la C, elegirán la primera antes que la tercera.

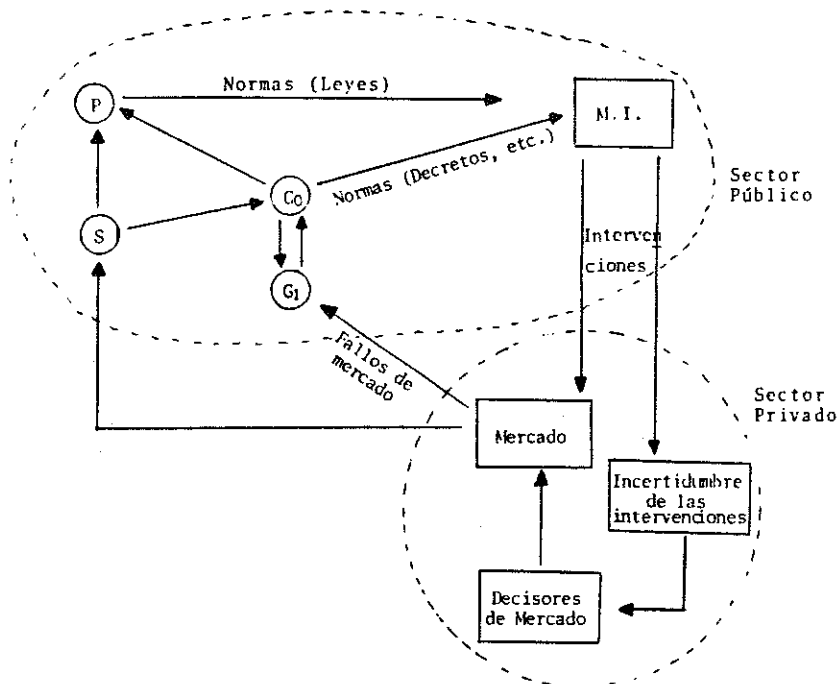
Kenneth Arrow demostró al respecto (paradoja de Arrow) que si la elección del grupo es democrática no es coherente y, si ha de cumplir dicha condición, ningún sistema de voto permitirá pasar de modo satisfactorio de lo individual a lo colectivo. Este resultado pone de manifiesto cómo los

decisores públicos no son simples intérpretes de los deseos colectivos latentes en los individuos, al gozar de un amplio margen para introducir en el proceso de decisión preferencias e informaciones personales, de grupos de interés, etc., lo que provoca que la búsqueda de ese bien o interés público objetivo y externo a las preferencias individuales no resulte clara, así como que se produzcan fallos públicos o colectivos, se creen servicios sin el verdadero carácter de públicos al prescindir del análisis positivo de su oferta y se expande el gasto y el déficit público dependiendo más de los mecanismos de decisión pública que de los principios ideológicos que informan las distintas opciones políticas en el poder.

En este esquema el ambiente del decisor es de incertidumbre pero, al considerar el marco institucional como dato y no analizar las decisiones públicas, no se produce un auténtico cambio de paradigma, de modo que, metodológicamente se procede a introducir en los modelos deterministas variables aleatorias y probabilidades, estimándose dichos modelos en base a informaciones y datos muestrales. En cuanto al horizonte de las decisiones, sigue respondiendo a la clasificación clásica de corto, medio y largo plazo, puesto que las variables políticas no se consideran endógenas.

Por su parte, el economista del bienestar, en cuanto científico, busca el bien o interés público como una verdad objetiva y externa a las propias preferencias y, en tanto que consejero público, encamina su actuación técnica a descubrir el bien común y a elaborar programas de política económica al servicio de un déspota ilustrado y benevolente, quedando las decisiones macroeconómicas (presupuesto, inflación, paro...) en sus manos, ajenas al ámbito de las decisiones políticas. Se trata, pues, de un esquema que se adapta muy bien a los sistemas políticos autocráticos o de democracias poco pluralistas, en los que adquiere su máxima importancia el tecnócrata que reforma vía poder.

El proceso descrito se recoge en el gráfico siguiente:



En este esquema ya aparece el M.I. pero, todavía, como variable exógena de un sector público que capta los fallos del mercado (en su dimensión económica y social). Es el grupo tecnocrático y burocrático ( $G_1$ ) quien se encarga de elaborar los proyectos de normas que después el Gobierno (G), a través del Parlamento (P), o directamente, transforma en M.I. Este manda intervenciones al mercado y genera incertidumbre a los agentes decisores que actúan en el mismo.

#### IV - ESQUEMA DE LA ELECCION PUBLICA.

En este esquema todas las variables (políticas, sociales, económicas, psicológicas, ...) son endógenas. El proceso político se contempla, en este enfoque, en términos del paradigma del intercambio voluntario, considerando estructuras complejas y relaciones multipersonales y valorando positivamente lo voluntario. Para ello hay que analizar las reglas de juego, las normas y la estructura en que se desenvuelve la política, sin esperar que las mejoras o reformas de aquéllas provengan de una selección de agentes moralmente superiores que ejerzan sus poderes en beneficio de un interés público objetivo y externo a sus propias preferencias.

Teniendo en cuenta que el Estado es una organización humana y que los que toman las decisiones públicas poseen su propia escala de preferencias, el punto de partida debe ser el

homo economicus, constituyendo el interés público el resultado de la búsqueda del interés personal en un marco institucional dado. En este modelo de conducta (homo politicus), que se conoce como modelo del individualismo metodológico, fijadas las reglas colectivas, la postura racional individual del decisor es la de maximizar su función de utilidad. Los valores individuales, de este modo, no son ajenos a los colectivos y el comportamiento colectivo consiste en un conjunto de interacciones que dan lugar a un efecto sinergia (transcendencias colectivas) en que el sistema no es la suma de los subsistemas. De acuerdo con este planteamiento, el economista subjetivista no evaluará el resultado con arreglo a la escala externa de los que participan en él, ni traducirá su propia escala de valor; se limitará a observar la corrección de las reglas básicas del proceso y a calificar el resultado del equilibrio de valor máximo o eficiente, de modo que, si esas reglas están definidas, no habrá más valor máximo ni más asignación eficiente que la que resulte del propio proceso de intercambio.

El marco institucional y su evolución son ahora el producto de un metamercado competitivo en el que se enfrentan los grupos buscadores de rentas derivadas de la acción política. Si se analizan los supuestos motivacionales de los decisores públicos, hay que diferenciar los del político, que pretende maximizar las posibilidades de elección para llegar a mantenerse en el poder, de los del tecnócrata, que persigue un poder intercambiable (político, económico o financiero) rehuendo la política activa, y de los del burócrata, cuyos deseos se concretan en la propia promoción y en el aumento del tamaño del buró mediante el crecimiento de las dotaciones presupuestarias. Podemos decir, en general, que la función de utilidad de los gestores públicos acusa una fuerte aversión al riesgo debido a su falta de (o errónea) motivación y al control, asimismo burocrático, de su gestión.

Teniendo en cuenta el peso de la incertidumbre en las decisiones económicas, la cual se destruye con

información, y que no hay decisiones que no consuman ésta, ya que entre ambas existe unidad orgánica, los procesos de decisión tienen que medirse en tiempo de entropía (tiempo de los sucesos que proporcionan información), y no en tiempo físico o cronológico, lo que obliga, en este enfoque, a revisar los conceptos de corto, medio y largo plazo. En horizontes inciertos los períodos físicos de decisión adaptativa se acortan, acoplándose al tiempo de entropía. Además, la presencia de la incertidumbre en el horizonte de las decisiones influye sobre la dimensión temporal de éstas. Cuando se tiene un valor futuro y se actualiza al presente mediante una tasa de descuento resulta que, cuanto mayor sea la incertidumbre, mayor tiene que ser esa tasa, lo que se traduce en un acortamiento de los períodos de decisión.

Por otra parte, este complejo enfoque tiene en cuenta que no sólo los bienes (entre ellos el tiempo) y servicios son escasos, sino que, además, los procesos de decisión consumen información más o menos subjetiva, de modo que todo tiene un coste subjetivo, el coste de oportunidad, que puede medirse en función de las preferencias o utilidades de los individuos. En las decisiones públicas se puede considerar el coste de oportunidad del político (riesgo de perder votos), del tecnócrata (riesgo de perder cuotas de poder político o económico) o del burócrata (riesgo de perder la posibilidad de promoción dentro y fuera del buró), etc.

Con todas estas consideraciones, se impone un cambio de paradigma en la metodología: Hay que traer el futuro al presente en términos de probabilidad, abandonando el paradigma newtoniano determinista de la mecánica del intercambio y dejar paso al paradigma heisenbergiano de incertidumbre (3). En los procesos financieros, la actualización y las tasas de descuento tienen que preceder a la capitalización. Ya no se trata de proporcionar un modelo lógico encaminado a probar la validez de las soluciones, sino de constituir un marco de referencia que permita analizar todas las posibilidades de lo que puede suceder en el futuro y la naturaleza del proceso de cambio

(3) Metodológicamente, las ecuaciones diferenciales, como instrumento matemático, tienen que dejar paso a las ecuaciones integrales.

institucional, en términos de un progreso social que no se limite a incrementar la eficacia en la asignación de recursos, sino que mejore los valores sociales en términos de una distribución equitativa de las rentas que genera la acción política y de una participación más efectiva en la toma de decisiones sociales.

Al centrar el interés de las decisiones colectivas en la conformación de las normas que van a regir los futuros intercambios, la economía institucional se transforma, además de en economía de la incertidumbre, en economía del poder, lo que obliga a dar entrada a la llamada psicología social o negociacional. También hay que tener en cuenta que los procesos de decisión de los agentes económicos son dinámicos y adaptativos, es decir, procesos de aprendizaje, por lo que siempre que la autoridad económica lleva a cabo una política sistemática, aquéllos descuentan sus resultados futuros esperados, convirtiendo tal política en impotente. Sólo las políticas aleatorias provocan efectos reales, aunque no sean, necesariamente, deseables ni sistemáticos. La teoría económica moderna muestra claramente la inoperancia de la conocida gestión de "fine tuning", ante objetivos de crecimiento estable y regular, cuando el público está informado y se anticipa.

Si atendemos ahora al papel del economista en la concepción de la elección pública, hay que destacar que, en cuanto científico, tiene que considerar la economía institucional como interdisciplinar, lo que exige un enfoque sistémico basado en los principios de que las variables que influyen en el comportamiento colectivo son endógenas, que el todo no es la suma de las partes (efecto sinergia), que en la evolución del sistema complejo (sistema socioeconómico) predominan los flujos de información sobre los materiales, personales y energéticos y que los objetivos son múltiples y aparecen jerarquizados con arreglo a órdenes preferenciales de los decisores (principio de economicidad y coste de oportunidad subjetivos).

Formativamente, además de comprender el pasaje y el

presente, en un medio cambiante el economista tiene que realizar análisis y previsiones acerca del futuro, efectuando las comprobaciones a partir de éste, trayéndolo al presente en términos de probabilidad y tasas de descuento. Así, se impone lo dinámico y adaptativo, dejando paso, en términos de organización, la permanencia (burocracia) a la transitoriedad (ad-hocracia).

Educativamente, más que imponer una rígida escala de valores, debe ayudar a identificar y a aclarar los conflictos en el propio sistema de valores de cada individuo, transmitiendo los saberes en un contexto que le adiestre en saber vivir. Ello conduce a una concepción pedagógica de tipo educativo en la que el aprender a aprender y a querer aprender, así como el saber hacer y el saber convertirse, predominan sobre el propio saber.

Profesionalmente, como consejero público, la misión del economista en este enfoque se concibe en la línea del análisis del marco institucional y del conjunto de normas alternativas. Como dice Buchanan, el economista que utilice el enfoque de la elección pública debe sugerir reformas y ajustes institucionales destinados a asegurarse contra la quiebra política del sistema, más que sugerir reformas concretas y parciales (4). Hay que comparar las instituciones tal y como cabe esperar que de hecho funcionen y no en tanto que modelos románticos de cómo se desearía que funcionasen. Frente a la mística, que todavía persiste, de que el Estado, la política y la Administración consiguen alcanzar de alguna manera el bien público (5), el maximizador debe sustituirse por el árbitro, agente externo que intenta conseguir compromisos entre fines antagónicos en el ámbito de la estrategia de la cooperación. Por eso, el economista, a las clásicas aptitudes de información y formación, tiene que añadir las actitudes de flexibilidad, apertura y adaptación que hagan posible la cooperación y

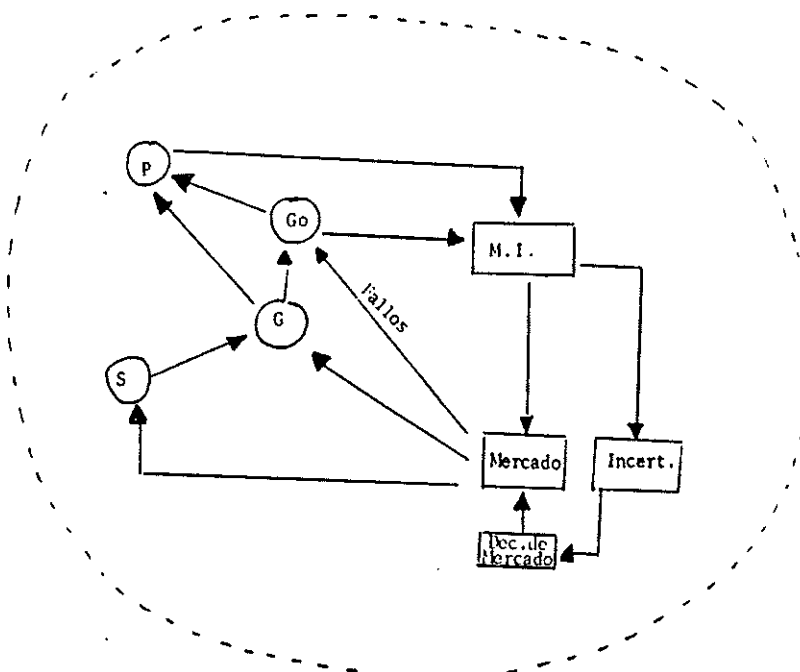
(4) Buchanan, J.M.: Hacienda Pública y elección social. Revista de Hacienda Pública, nº 40, 1976.

(5) Buchanan, J.M.: Politics without Romance: a sketch of positive Public Choice Theory and its normative implication. Viena, 1979.

el pacto en un sistema complejo. Es decir, que no se le pueda acusar de "macanza de fineza".

Además, la eficacia social surge de la negociación y el pacto, por lo que todo lo que contribuya a conseguir un acuerdo voluntario será también eficaz. Cuando se han considerado todas las variables del problema, ya no se puede decir que es eficaz sólo lo productivamente útil: La eficacia social requiere, además, que se dé entrada al factor humano y a factores de integración social.

Gráficamente, podemos asociar a todo lo anterior el esquema siguiente:(6)



Aquí, el M.I. aparece ya, al igual que el resto del sector público, como variable endógena. El Gobierno (Go) ya no sólo detecta los fallos del mercado, sino que también recibe la presión de los grupos (G) que, surgiendo de los ámbitos del mercado (M) y social (S), reaccionan a las decisiones públicas.

#### V - EL METAMERCADO.

En la economía del bienestar se sostiene que hay una externalidad cuando se produce una divergencia entre el coste privado y el social, en el sentido de que, realizados todos

(6) Por "Go" se está representando al Gobierno, y por "G" los grupos (sindicatos, patronales, etc.).



los acuerdos contractuales por parte de los agentes en el mercado, quedan todavía interacciones que deberían internalizarse y que las fuerzas de aquél no pueden llevar a cabo por sí mismas porque el coste de la transacción es inferior al beneficio esperado.

La diferencia entre el coste privado y el coste social no debe mantenerse simplemente a nivel de postulado, sino que ha de buscarse el método que disminuya el coste de la internalización. El carácter normativo de la externalidad debe dejar paso a la alternativa, conceptualmente factible, de una acción gubernamental que consista en la toma de decisiones adecuadas para que los agentes económicos tengan en cuenta los efectos laterales que generan. Con decisiones colectivas encaminadas a crear las adecuadas condiciones (reduciendo incertidumbres y costes de información), muchas de las externalidades pueden ser internalizadas por los agentes económicos en el ámbito de sus decisiones de mercado, caso en que los fallos de éste son más bien defectos de su organización institucional. Se trata de fallos colectivos, del no-mercado o de metamercado, es decir, fallos del sector público.

Así, en el caso de las empresas financieras, cuya actividad se basa en la confianza, la complejidad del negocio (banca, seguros, etc...) dificulta a los usuarios (depositantes, asegurados, etc...) para soportar los costes de información sobre la calidad de las inversiones y la gestión de la entidad. La eliminación de las incertidumbres, reduciendo el coste externo de la falta de confianza de aquéllos ante posibles estados de insolvencia, hace que aparezca una externalidad, o bien colectivo no puro, que requiere la intervención del Estado. A diferencia del principio normativo de que, detectado el fallo del mercado, la sola presencia del Estado conduce a una solución óptima o, al menos, mejor, surge aquí la necesidad del análisis que contemple los posibles fallos de las decisiones colectivas o del metamercado.

En nuestro ejemplo, las causas de la crisis financiera, con importantes costes a cargo del Estado, no pueden

buscarse sólo en la crisis económica y en malas gestiones bancarias, sino también en intervenciones (statu quo, tipos de interés, expansión bancaria, etc.) que han constituido auténticos fallos de mercado. Además, la no existencia del seguro de depósitos hasta que la crisis se hizo patente, impidió internalizar los costes de ésta y que los usuarios asumieran sus cuotas de responsabilidad operando con entidades solventes aunque retribuyan menos sus ahorros. Al terminar pagando el Estado el coste de los fallos de mercado y de metamercado se crea un estado de confianza en que aquél resuelve siempre todos los problemas.

En definitiva, lo que se plantea es internalizar los fallos colectivos o de metamercado (por ejemplo, el coste externo o metaexterno de la confianza en que el Estado resuelva todos los problemas) ya que no se pueden remitir a otra instancia superior exógena al sistema (crear meta-externalidades) y, en este sentido, si se quiere internalizar en el sistema la externalidad con un coste soportable para un Estado democrático, hay que mejorar la organización económica mediante reformas institucionales endógenas. Antes de entrar en las decisiones que procede tomar, vamos a analizar el llamado modelo de metamercado competitivo.

En este metamercado los productos vienen dados por la creación y evolución del marco institucional (leyes, reglamentos, normas, reglas de juego), como consecuencia de la acción política encaminada a crear beneficios externos. En él compiten una multitud de agentes, grupos organizados de presión y grupos con latentes intereses comunes, enfrentándose para repartirse las rentas que genera la acción política. En la búsqueda de rentas de dicha acción los esfuerzos y el coste no se encaminan a producir valor neto alguno, sino a conseguir que los efectos redistributivos de la decisión pública favorezcan al grupo o grupos que compiten en el metamercado.

En el proceso de decisión colectiva o pública, la primera decisión a tomar es la identificación de la externalidad o bien público protegible hacia donde se dirige la pro-

ducción de la norma o marco institucional que se desea crear. Cuando no se realiza este análisis previo encaminado a averiguar explícitamente las posibles alternativas y la evolución del marco institucional (caso en que nos encontramos en España, por la herencia autocrática, la formación de los economistas, las inercias tecnocráticas y la desconfianza en el mercado), se está olvidando que la asignación eficaz de los recursos es fundamentalmente producto de la evolución del marco institucional que se genera dentro de un metamerca- do en el que compiten los buscadores de rentas de la acción política.

El segundo paso en el proceso de decisión se dirige a crear un estado de opinión favorable a esa oferta de bien público así identificado. Los grupos de interés que compiten tratan de identificar sus intereses con los colectivos, intentando también dirigir la opinión pública a su favor. Se organizan debates en los que están ausentes los que no pueden soportar los costes de información (los ciudadanos, contribuyentes...), de quienes se dice que están representados por el Gobierno. Es aquí donde hay que introducir los grupos tecnocrático y burocrático con sus propias funciones de utilidad, que el poder político tendrá en cuenta si quiere maximizar la suya, porque ellos llevan la iniciativa y la responsabilidad de las negociaciones, dando entrada a los valores políticos que inspiran la producción del bien colectivo, al tiempo que cuidan la maximización de la función de utilidad de la tecno-estructura. De este modo, el producto suele salir del Gobierno con un reparto de las rentas de la acción política cuyos costes se trasladan a la sociedad en su conjunto sin resistencia de los ciudadanos, que no actúan porque no pueden compensar el coste de información que tendrían que soportar. Al considerar estas decisiones en su conjunto, nos encontramos con un mayor gasto público, que no siempre se traduce en un mayor bienestar social.

La dinámica del proceso es la siguiente: Creada la externalidad, da lugar, por parte de los agentes implicados en ella, a un proceso de incorporación (internalización) que produce adaptaciones institucionales que originan, a su vez,

otras externalidades a las que, de nuevo, reaccionan otros agentes con nuevos procesos de internalización, generando un proceso fundado en una dinámica de desequilibrio.

Por ejemplo, en un determinado sector se estima como fallo de mercado la posible competencia desleal que puede hacer una empresa que baja los precios, incluso, como puede suceder en el caso de las empresas de seguros, que estos precios hagan peligrar la solvencia de la entidad. A partir de aquí, se establece la norma que fija los precios mínimos y el organismo encargado de su vigilancia, y se organiza el aparato técnico-burocrático para ejercer ese control cuya única misión es que las empresas operen con precios autorizados. Como estos precios administrados suelen tener márgenes de beneficios, ello atrae nuevas empresas con escasa dimensión (atomización del sector) y a las ya instaladas se les obliga a competir a través de comisiones y cláusulas contractuales más ventajosas. En este caso, la uniformidad del precio traslada la competencia al aspecto contractual, en el que debían imperar los principios normativos sobre los discrecionales, y la función que no cumple el mercado se traslada a los Tribunales. Además de los mayores costes que surgen en el ámbito de la Administración de Justicia, en el ámbito económico ha aparecido una nueva externalidad, la adecuada dimensión de las empresas del sector, que requiere una nueva norma que establezca las dimensiones mínimas de acceso al mismo. Las funciones del organismo de control se ampliarían con una mayor burocracia, generando más gasto público.

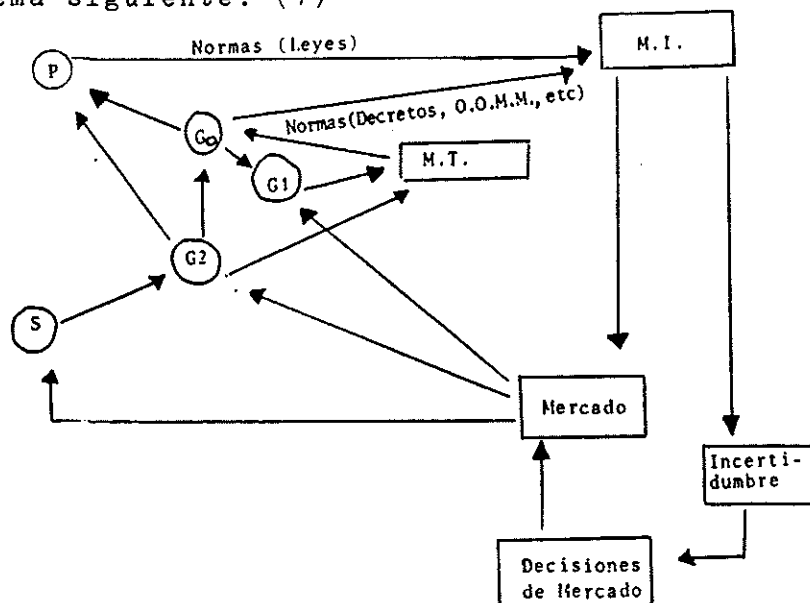
En etapas posteriores del proceso, podría aparecer la necesidad de subvenciones o la conveniencia de nacionalizaciones ante las pérdidas acumuladas de las empresas en un sector en que los costes y la productividad han estado ausentes. A su vez, las subvenciones contribuirían a hacer menos competitivas estas empresas y, al final, tendrían que ser reprivatizadas. A la luz de la concepción de la elección pública, también se presentarían fallos en los procesos reprivatizadores, y ello, tanto por la diversidad de motivaciones e intereses que existen dentro del sector público (políticos,

tecnocráticos, burocráticos, etc.), como por la falta de preparación del Estado para negociar ventas de empresas, y porque los esquemas preferenciales de los gestores públicos encargados de reprivatizar acusarían las motivaciones propias de quien gestiona lo que pertenece a todos.

Frente a este sector público, en el proceso reprivatizador aparecen grupos concretos de interés que saben lo que quieren, disponen de toda la información al fin propuesto y están dotados de esquemas preferenciales que responden al propio interés, resultando, en la negociación, un claro desequilibrio a su favor. Todo ello puede tener como resultado que la clase funcionarial, al quedar sometida a procesos de negociación y presión, propenda a degradar los mecanismos propios de la función pública, dando lugar a la aparición de la corrupción y a que las ventas terminen siendo, no sólo gratuitas, sino también costosas para el Estado.

Se puede concluir, pues, que en este proceso dinámico de desequilibrio, las llamadas crisis no son totalmente ajenas a los procesos de decisión pública.

Todo lo anteriormente expuesto puede resumirse en el esquema siguiente: (7)



(7) Por "M.T." se representa el metamercado, por  $G_1$  los grupos tecnocrático y burocrático del Gobierno y por  $G_2$  los grupos que surgen del ámbito económico del mercado y del ámbito social (sindicatos, patronales, grupos de interés, grupos de presión, etc.)

En el esquema aparece claramente cómo los grupos de interés ( $G_2$ ) y el grupo tecnocrático y burocrático ( $G_1$ ) del Gobierno ( $G$ ) compiten en el metamercado ( $M.T.$ ) de donde surgen los borradores o proyectos de normas. Estos proceden del Gobierno en el ámbito de su competencia (Decreto, O.O.M.M., etc...) o son enviados al Parlamento ( $P$ ) en forma de Proyectos de Ley. Aquí también se hacen presentes los grupos ( $G_2$ ) que ahora actúan a través de los diferentes grupos parlamentarios. Las Leyes aprobadas pasan a integrar el marco institucional ( $M.I.$ ).

Este marco institucional es el que condiciona el funcionamiento del mercado ( $M$ ) y restringe el conjunto de resultados posibles de los decisores ( $D$ ). Estas restricciones institucionales no son irrelevantes para la forma en que los decisores individuales se relacionan dentro de la estructura del mercado ( $M$ ). Ahora el  $M.I.$  deja de ser un dato para transformarse en una variable endógena que también se ve influida por los resultados del mercado ( $M$ ) a través de los grupos organizados. De esta forma, el  $M.I.$  está sometido a una dinámica, producto del enfrentamiento de los grupos que compiten a través del Estado, que, aunque de lugar a óptimos locales en su conjunto, puede conducir a una dinámica de desequilibrio.

Hay que tener en cuenta, además, que con la actual dimensión del sector público, sus mecanismos de decisión y los grupos que actúan en él persiguiendo el interés propio, es necesario que se produzca un cambio de paradigma consistente en que el interés se centre en la obtención de un conjunto de reglas que delimiten el comportamiento de todos los decisores, públicos, de grupo e individuales, distinguiendo claramente lo que son reglas de juego de la obtención de resultados en el ámbito de las mismas. Y ello aceptando que, dentro del cuadro institucional factible, puede existir, por razones ideológicas, espacio de desacuerdo totalmente lícito, pero también reconociendo la necesidad de la existencia de un método de análisis en que los términos del debate queden claramente ordenados.

Es importante destacar que los cambios no deben concebirse en los resultados. Se trata de contemplar un conjunto de reglas definiendo un cuadro del que surgirán los resultados finales, producto de decisiones individuales. Es decir, de procesos que no son fácilmente susceptibles de manipulaciones cuantitativas encaminadas a predecir efectos redistributivos de personas o grupos.

He aquí dos ejemplos en mi propia experiencia profesional: En el primer caso, se trataba de revisar niveles de precios con grupos de interés que calculaban perfectamente los resultados en los cambios que les afectaban. Con ese marco institucional de cambiar sólo niveles de precios, no era posible hacer entrar a estos grupos por la vía de la competencia. Sin embargo, el debate se desvía a un cambio institucional en el que se rompe con la uniformidad en la estructura de precios. A corto plazo, no afectaba excesivamente a las expectativas de resultados, lo que posibilitó el acuerdo voluntario. La permanencia de la regla introdujo, a medio plazo, un factor de competencia, a través del cambio de estructura, debilitando la estrategia cooperativa del grupo de interés. La estabilidad de la norma hizo de puente entre un interés privado identificable a corto plazo (la elevación de la tarifa) y un interés no identificable (factor de competencia) que, a largo plazo, se convierte en un interés público.

En el segundo caso, sólo entraban en juego intereses privados. Un grupo de socios se disuelve y desea repartirse las sociedades y las propiedades del grupo. No hubo acuerdo hasta conseguir el consenso sobre reglas o criterios de distribución, y no sobre resultados. El efecto de la incertidumbre, al moderar el impacto del reparto o distribución final de los bienes, facilitó la elaboración de esas reglas y criterios.

En ambos casos nos encontramos ante una construcción similar a lo que Rawls llama "velo de la ignorancia" (8), en

---

(8) Rawls, John: A Theory of Justice (1971).

que los individuos tienen la obligación moral de elegir con imparcialidad entre principios de justicia, prescindiendo de sus propias preferencias e informaciones.

El cambio institucional ha de hacerse por un camino democrático, buscando el máximo consenso con todas las fuerzas políticas, lo que exige que el debate se centre en los procesos que van a generar resultados, ocupando éstos un plano secundario. Es un hecho constatado que la inversión en análisis, diseño, persuasión y diálogo, tiene un coste de tiempo y paciencia en que el interés propio se hace presente frente a un interés público que afecta a todos los miembros de la colectividad. Cuando los cambios se centran sobre las reglas que, por su generalidad, afectan a toda la colectividad, el interés propio se identifica más fácilmente con el bien público. Aunque los velos de la incertidumbre nunca son lo suficientemente espesos para eliminar totalmente intereses privados, más o menos identificables, el margen de actuación de los "free riders", que contraponen los intereses propios a los generales, queda más reducido que cuando la no generalidad de la regla facilita la diferenciación.

## VI - EL GASTO PUBLICO Y SU CONTROL.

### VI.1 El crecimiento del sector público y su proyección al futuro.

Después de la Segunda Guerra Mundial se produce un crecimiento del sector público debido a una serie de causas de tipo político y económico. Entre las primeras se encuentran las ideologías de tipo socialista que se preocupan de los efectos redistributivos que exige el Estado del bienestar; entre las segundas, las ideas de tipo keynesiano que, en materia financiera, dan lugar a una ruptura del equilibrio presupuestario y a la utilización del déficit público como instrumento de estabilidad económica.

En la década de los sesenta prospera el Estado del bien-



estar y el auge de las economías mixtas provoca un desplazamiento del sector privado al público; en la de los setenta entra en crisis y en la de los ochenta se adquiere conciencia de los motivos endógenos que producen los fallos colectivos de este crecimiento autónomo y un tanto dependiente de los procesos de decisión pública: Los agentes económicos han adquirido hábitos de cooperación para recurrir al Estado, con la consiguiente falta de eficiencia al cercenar los de competencia propios del funcionamiento del mercado. El trabajo, la inversión y el ahorro han resultado desincentivados. Los mecanismos de decisión pública han convertido al Estado en el primer responsable de los efectos de la crisis, encargándose la presión de los grupos sociales de trasladar al mismo el coste de aquélla.

Además, la llamada "ilusión fiscal" de los votantes constituye otro factor adicional de crecimiento del gasto público, y los efectos de la "ilusión financiera" que genera el fenómeno de la inflación producen también un incremento, en términos reales, de la presión fiscal, que termina incidiendo en la expansión del sector público.

Ni la calidad de los servicios públicos, ni la trayectoria de los costes externos medidos por los tiempos perdidos, ni la distribución de la renta, ni el crecimiento económico, ni los niveles de paro e inflación resultan satisfactorios. Y sin embargo, ello no hace prever, en el futuro, una vuelta a un Estado mínimo.

El primer paso a dar, cara al futuro, es el de adquirir conciencia de que nos encontramos ante un sector público costoso y burocratizado y, a partir de aquí, tendrá que producirse un cambio intelectual y político encaminado a desactivar cualquier crecimiento indiscriminado del sector público. En esta línea se presentan, como vías de actuación, la definición de las reglas de juego estableciendo ciertos límites legales al crecimiento del gasto público, la búsqueda de reglas de gestión y organización que introduzcan mecanismos de

decisión pública que desincentiven el gasto y el establecimiento de controles institucionales del mismo.

Vamos a tratar de analizar el crecimiento del gasto público que tiene su origen en factores relacionados con los llamados fallos colectivos, y lo haremos diferenciando los que se relacionan con los ingresos, de los que se producen en los mecanismos que deciden el gasto y de aquéllos que tienen que ver con la organización y la gestión del sector público:

a) Con respecto a los fallos que se relacionan con los ingresos hay que señalar que la reforma fiscal que se llevó a cabo en los primeros años de la transición se inspiró en el principio de suficiencia, con el fin de producir ingresos públicos encaminados a incrementar el ahorro del Estado y la eficiencia de la política económica, y a disminuir el déficit público. Siguiendo la filosofía de que todo gasto está en función de los ingresos que lo financian, nos encontramos con un aumento de los primeros y del déficit público.

También fue un fallo colectivo el no prever en la propia ley sustantiva la eliminación de los efectos de la inflación, lo que generó eso que hemos llamado la "ilusión financiera" del votante. La falta de corrección automática y la posibilidad de modificar la presión fiscal por las leyes presupuestarias, principio recogido en la Constitución (art. 134), han derivado en unas reglas o normas cuya falta de estabilidad es fuente de incertidumbre para los agentes económicos que en sus procesos de decisión tienen que dar entrada a la variable fiscal.

El "efecto financiero" ha adquirido especial importancia en la financiación de las autonomías, puesto que todo aumento de recaudación de los impuestos del Estado ha producido en ellas un incremento de ingresos por encima de los costes de los servicios transferidos, actualizados a precios corrientes, lo que se ha traducido también en un mayor gasto público en estos niveles de decisión.

b) En relación con los fallos que se producen en los mecanismos que deciden el gasto, hay que destacar cómo la interrelación entre los niveles tecnocráticos y burocráticos contribuye a que las preferencias de promoción personal y de creación e incremento de tamaño de los organismos se vean favorecidas, con la consiguiente repercusión en el crecimiento del gasto público.

Ya hemos visto también cómo en el proceso de creación y aplicación de la norma se hacen presentes los grupos de interés que, en busca de las rentas de la acción política, compiten en un metamercado donde el equilibrio se consigue siempre a costa de un mayor gasto público. En este proceso competitivo, el sector público no se presenta como un todo coherente, con un nivel de información que lo haga omnisciente ni con decisores públicos respondiendo estrictamente al modelo de conducta del homo romántico.

Si la norma tiene rango de Ley, ya sale el Proyecto para el Parlamento con un nivel de gasto público que también suele terminar incrementándose en el proceso de aprobación definitiva en busca de nuevo equilibrio político.

Una vez aprobada la norma, entran en juego las decisiones públicas encaminadas a su aplicación. Aquí, nuevamente, se hacen presentes los grupos de interés que quieren beneficiarse de las rentas que se generan en este ámbito de decisión. El grado de organización, de poder, de presión y de propensión a la corrupción de estos grupos, es directamente proporcional a los beneficios esperados. A quien no le compensan estos beneficios, como sucede al ciudadano normal que termina financiándolos con impuestos, no actúa, ya que no ve compensados los costes de información que su acción le supone. Es en este contexto donde se puede desencadenar ese proceso de erosión de reciprocidades que no se ve tampoco frenado por una clase funcionarial altamente profesionalizada y convenientemente motivada.

Por otra parte, el político piensa que estas decisiones públicas no van a suponer la pérdida de capital-poder, pues la mayoría que soporta las consecuencias negativas de las decisiones, a la hora de emitir su voto, lo hace más en función de convicciones emotivas o de influencias inmediatas, que de informaciones objetivas sobre los procesos de decisión pública que, generalmente, desconoce. Sin embargo, los votos de los ciudadanos que se benefician de la decisión sí que se pueden perder o ganar, ya que se basan en una mejor información sobre dichos procesos de decisión pública.

El problema del aumento del gasto y del déficit público se nos presenta así como un fenómeno que depende más de los mecanismos en la toma de decisiones colectivas que de los principios ideológicos (libertad, solidaridad y eficacia) que informan las diferentes opciones políticas en el poder. De éstas dependerá, fundamentalmente, el mayor o menor ritmo de su crecimiento.

El mismo análisis de los fallos públicos que acabamos de señalar, se puede trasladar a los niveles autonómico y local.

c) Por lo que respecta a los fallos organizativos y de gestión del sector público, se puede decir que, aunque el fenómeno de la burocratización es universal, la herencia de la autocracia se dejó sentir especialmente en España. La falta de libertad y participación que eliminó la responsabilidad de los individuos y los grupos en los sectores de la vida económica y social terminó, asimismo, con la responsabilidad dentro del ámbito del propio Estado y, por extensión, de las áreas y organizaciones centralizadas que con el mismo se confundían (seguridad social, sindicatos, Administración Local, etc.).

En nuestro país, servicios personales que requieren una gran motivación profesional (médicos, profesores universitarios, etc.) están burocratizados. Las instituciones (hospitales, universidades, etc.) no realizan una explotación eficaz

de sus recursos puesto que el Estado paga sus déficits. Las organizaciones se anquilosan, pierden vitalidad, no se regeneran y las estructuras se convierten en opacas, desapareciendo la idea de rendimiento, de eficacia y de productividad. El sector público termina viéndose más como válvula de escape al paro que con criterios de racionalidad administrativa.

Hay que tener en cuenta que los costes externos de los profesionales falsamente motivados y de los que sufren la insuficiencia de los servicios pueden terminar produciendo una falta de legitimidad y una alienación, cuyo amplio malestar quizá radique en que se está destruyendo el legítimo principio del rendimiento.

El problema, una vez más, se agrava cuando tiende a reproducirse en los ámbitos autonómico y local.

## VI.2 El control del gasto público.

A nivel de control parlamentario pueden hacerse las siguientes observaciones:

El Gobierno es el encargado de la elaboración del Proyecto de presupuesto. Es misión del Parlamento la aprobación y el control de su ejecución. Aquí ya aparece la débil posición del Parlamento frente al Gobierno, pues al ser la mayoría parlamentaria una simple prolongación del Ejecutivo, el control queda reducido a la oposición que, en caso de gobiernos con mayoría absoluta, no tiene poder suficiente para imponer sus criterios. Además, dada la complejidad del Presupuesto, carece de la suficiente información y de los medios técnicos necesarios para evaluar las distintas partidas presupuestarias que le permitan fundamentar las discrepancias y presentar alternativas operativas.

Por otra parte, la Ley de Presupuestos de cada año es cada vez más compleja, introduciendo modificaciones no sólo a la Ley General Presupuestaria, sino a otras leyes sustanti-

vas, como por ejemplo la Ley de Crédito Oficial (se modifica la organización de éste en varios artículos de la Ley de Presupuestos para 1988). El espíritu, cuando no la letra, de la Constitución no se respeta en materia de anualidad, globalidad, no creación de nuevos tributos, etc.

Hay que tener en cuenta también que el presupuesto incorpora una serie de partidas de gasto que tienen su origen en pactos del metamercado competitivo en el que se han adquirido compromisos con ciertos grupos de interés en el ámbito de un debate social, lo que resta importancia al debate parlamentario.

Se plantea así el problema en términos del sistema de representación política que tenemos, es decir, del tipo de democracia representativa que, partiendo de la Ley Electoral vigente, no permite una auténtica competencia política.

En cuanto al control interno o control que se lleva a cabo dentro del propio ámbito del Ejecutivo por la Intervención General de la Administración del Estado, inicialmente regulado en la Ley General Presupuestaria, ha sufrido numerosas modificaciones. Así, en las Leyes de Presupuestos para 1983, 1984 y 1988 destacan las relativas a la fiscalización previa, tendentes a flexibilizarla y permitir una mayor agilización en la realización del gasto público, al tiempo que se va introduciendo un control de auditoría más próximo al modelo de la empresa privada.

Piénsese en el siguiente argumento (9): "La iniciativa, imaginación y responsabilidad son las condiciones que deben caracterizar en la actualidad al gestor público. La labor de éste es cada día más empresarial y menos administrativa", añadiendo que "...la Administración moderna es una fábrica de bienes y servicios y, en consecuencia, sus gestores han de asumir riesgos para rendir eficacia, olvidándose de actitudes administrativas".

(9) Borrell, J.: Cinco Días, 5 de noviembre de 1987: "La gestión adecuada del gasto público".

Como vemos, se está atribuyendo a los gestores públicos, con carácter general, unas cualidades, actitudes y propensiones muy positivas que pueden ser analizadas a la luz de la teoría de la decisión pública expuesta. Nos encontramos, en primer lugar, con que estas actitudes y propensiones al riesgo forman parte del esquema preferencial de cada decisor cuya valoración es subjetiva y no externa. Tratándose de decisores públicos, tal propensión, como hemos visto, no siempre existe. Se están suponiendo en ellos, con carácter general, cualidades propias de quien actúa en un contexto competitivo, por lo que, para ser coherente, habría que aplicar criterios de selección, de motivación y de control de eficacia, propios de los mecanismos de competencia. Si la selección tiene orígenes partidistas, la motivación frente al beneficio no existe, los accionistas de la sociedad Estado no reclaman dividendos y el control institucional termina diluyéndose políticamente, esta coherencia no se produce.

Por otra parte, el control de auditoría se enmarca en un control ex-post (técnicamente se aproxima al control externo que realiza el Tribunal de Cuentas) propio de unidades de gestión con ámbitos de responsabilidad claramente definidos, a diferencia de lo que sucede en el ámbito del sector público donde las responsabilidades se terminan remitiendo al ámbito político.

Por lo que respecta al control externo que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas (control ex-post, permanente y consuntivo), se encuentra con diversos tipos de dificultades. Por ejemplo, en relación con la Cuenta General del Estado, por problemas dimanantes del control parlamentario, tanto en la aprobación como en la ejecución del presupuesto (complejidad de las Leyes de Presupuestos, modificaciones presupuestarias), así como debido a la eficacia del control interno y al retraso en rendir dicha Cuenta, el control del Tribunal es un control lejano. En el ámbito de la función fiscalizadora surgen dificultades como la del control de la asignación equitativa de los recursos públicos que la Constitución y la Ley Orgánica

atribuyen al Tribunal. Hay que tener en cuenta que la terminología de racionalidad y economía en la ejecución del gasto público se inspira en los paradigmas de la Hacienda despótica y de la asignación eficaz de recursos, es decir, en la idea de que existe un decisor que sólo busca el interés público, que la relación entre costes y beneficios, así como las posibles alternativas, son objetivamente medibles. La experiencia pone de manifiesto que las motivaciones generadas en el ámbito de decisión (empresa pública, por ejemplo) dan lugar a decisiones que no se corresponden con las de los ciudadanos como votantes. Por ejemplo, éstos prefieren que, si la empresa obtiene beneficios, se ingresen en el Tesoro a que queden dentro de la propia empresa. También consideran que si una empresa presenta un resultado positivo pero es a costa de otra parte del sector público, no se trata de una decisión correcta: En estos casos, las preferencias de la tecnoestructura prevalecen sobre los intereses generales.

En cuanto a la relación entre costes y beneficios objetivamente definidos y las evaluaciones que los decisores públicos dan a las alternativas en las situaciones reales de decisión, puede ser poca o nula. El análisis coste-beneficio, aun reconociendo que es positivo y quizá lo único que el analista puede ofrecer en el campo de la asignación del gasto público, sin embargo es limitado al estar basado en la conducta del homo economicus de la ciencia del comportamiento, lo que tiene una gran importancia a la hora de configurar responsabilidades contables en las que se tiene en cuenta el ámbito subjetivo de la decisión pública. La confluencia de la infracción de norma y perjuicio para el Tesoro tiene un ámbito claramente definido para una parte muy pequeña del gasto público, pues la mayor parte de éste se produce en ámbitos de gestión donde los decisores gozan de un amplio margen de discrecionalidad, lo que aprovecha el gestor para dar entrada a sus esquemas preferenciales.

Estas decisiones tienen otro ámbito de responsabilidad: la de carácter administrativo o político. La primera la



tiene que exigir el Gobierno, lo que nos conduce nuevamente al problema de la selección y responsabilidad de los gestores públicos. La experiencia dice que los Gobiernos, por la responsabilidad que asumen en la selección, no sólo no suelen exigir responsabilidades a los malos gestores sino que, incluso, por efectos endógenos de la clase tecnocrática y por la propia imagen, se les promociona. En cuanto a la responsabilidad política, hay que analizar cómo se cierra el ciclo del control externo. El Tribunal remite al Parlamento los resultados de la fiscalización. Pero este Parlamento está dominado por el Gobierno. Las Resoluciones adoptadas en el Parlamento, tras conocer la fiscalización y en ejercicio del control político del Ejecutivo, se han dirigido más a justificar la actuación de los gestores que a poner remedio a las deficiencias detectadas por el Tribunal. De esta forma, los Parlamentarios del partido en el poder terminan identificándose más con las tecnoestructuras del sector público, que demandan poco control, que con los votantes, en general, y con sus propias bases en particular, que demandan más eficacia y control. Todo ello conduce al problema de la partitocracia, ya que al elegirse partidos y no personas, se eleva el grado de entropía sociopolítica, de modo que, puede decirse que el incremento del gasto público depende de unos mecanismos de decisión que están en función del grado de madurez de un sistema democrático y, el control del mismo termina estando en función del sistema de representación y de la Ley electoral.

### VI.3 Soluciones.

Para encontrar vías de solución que tiendan a limitar los efectos negativos que se producen sobre el crecimiento del gasto y el déficit en los procesos de decisión pública, es preciso situarse en el ámbito de los cambios institucionales. Analicemos estos cambios a través de las siguientes vías de reforma: poner límites legales a la expansión del gasto o al déficit público, mejorar la gestión mediante procesos de desburocratización e introducir cambios en los procedimientos presupuestarios y de control.

Con los límites legales a la expansión del gasto público se persigue caminar hacia el restablecimiento de la disciplina financiera que, manteniendo el presupuesto próximo al equilibrio, reduzca los enormes volúmenes de endeudamiento actuales fijando una regla que señale una tasa en relación al incremento del producto nacional.

En España se viene preconizando esta vía de solución, que cuenta con los entusiasmos de los conversos de la Hacienda despótica. Incluso con aquéllos que han contribuido a las reformas financieras durante la etapa de la transición. Al respecto, conviene no olvidar, o tener en cuenta, que si el déficit público es función de los mecanismos de decisión pública y éstos, a su vez, dependen del nivel de democracia alcanzado, es decir, del grado de vertebración sociopolítica, resultará que cualquier pacto político para congelar el déficit público a un determinado nivel incidiría en el proceso de avance democrático. Se dice que, naturalmente, esta solución sería también democrática al someterse a Referendum, pero, en una sociedad que todavía gira fuertemente en torno al poder y en la que el voto del ciudadano depende más de éste que de sus propias convicciones, se incidiría en los actuales niveles de vertebración, ya de por sí afectados de un elevado grado de entropía sociopolítica.

En relación con la vía de mejora de la gestión mediante procesos de desburocratización, se trata de conseguir modelos en los que se aprovechen las ventajas de los mecanismos de decisión que proporciona el orden de competencia, superando esa idea que considera al mercado como asunto privado y al Estado como asunto público. En el modelo de la elección pública todas son variables endógenas y todo lo que pasa en el mercado, asignación de recursos, distribución, selección de gestores y control en libertad, son también asuntos públicos.

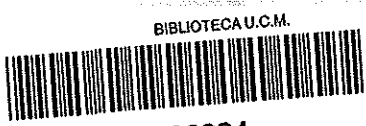
El orden de competencia tiene, además de las dimensiones social y económica, la política, a través de la que se

mede el grado de pluralismo social. Nuestra sociedad es escasamente pluralista en lo socioeconómico, todavía se arrastran fuertes hábitos de centralización y control del poder. La posibilidad de las reformas debe partir de considerar como principios, en primer lugar, el de que las burocracias no tienen capacidad de aprendizaje, residiendo el verdadero peligro en que el bloqueo de esa capacidad congele las instituciones y se transfiera al resto de la sociedad, y, en segundo lugar, en el principio de sustitución de las estructuras burocráticas por organizaciones competitivas evitando que se elimine la responsabilidad en el sector público, se motive falsamente a los decisores públicos y funcionarios, se creen organizaciones burocráticas que funcionen mediante centralizaciones y estructuras de jerarquía y se reduzcan al máximo las organizaciones y unidades que requieran la prestación directa de servicios personales.

En línea con la tercera vía de reforma propuesta, la de introducción de cambios en los procedimientos presupuestarios y de control, sólo a título enunciativo cabe mencionar la necesidad de establecer Presupuestos alternativos, de relacionar gastos con ingresos, de adaptar a la Constitución la Ley General Presupuestaria, o de reducir las Leyes de Presupuestos al ámbito que les es propio. Asimismo, es fundamental que se cierre el ciclo del control interno exigiendo las oportunas responsabilidades, y, en relación con el control externo, se fortalezca su independencia, en el ejercicio de sus funciones frente al Parlamento, respondiendo a un auténtico pluralismo institucional.

Para terminar, no se puede olvidar que los sistemas económicos y sus marcos institucionales existen en un contexto o matriz socio-político y moral-cultural, es decir, en ese conjunto de actitudes, hábitos, creencias, valores y esfuerzos que constituyen el "ethos" que impulsa a las sociedades hacia el crecimiento y el progreso sostenidos.

En este sentido, debemos empezar por respetar las llamadas reglas "prima facie" surgidas de la experiencia común



5307402604

de la humanidad, evitando que se produzca la destrucción psicológica de la fibra moral de la sociedad, que se retroceda a la filosofía de la cultura económica de los regímenes autoritarios que proclama que el fin justifica los medios, (filosofía de la moral del guerrero), en definitiva, hay que evitar que la sociedad camine hacia la búsqueda de rentas que, no creando riqueza, producen desigualdades y terminan perturbando la paz social y la convivencia en libertad.

Somosaguas, 25 de noviembre de 1987.