

JOSÉ VALLÉS FERRER
Catedrático de Política Económica
de la Universidad de Sevilla

DÉFICIT CERO Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

SUMARIO: 1. Déficit cero: ¿un falso debate?. - 2. La financiación del gasto público. - 2.1. Financiación autonómica y local. - 2.2. ¿Hacia un modelo asimétrico? - 3. La convergencia social en España. - 4. Los nuevos modelos de gestión y financiación. - 4.1. Liberalización. 4.2. La participación privada en la financiación de infraestructuras - 5. Comentario final. Bibliografía.

1. DÉFICIT CERO: ¿UN FALSO DEBATE?

La política presupuestaria llevada a cabo por el Gobierno de España conlleva como un objetivo básico el equilibrio presupuestario (déficit cero). Los efectos de la misma en financiación autonómica y local son claros, pues cercenan los avances necesarios en materia de descentralización de gasto, retrasando más, si cabe, la consecución de una política de convergencia social a nivel regional.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento diseñado por el Consejo de Ministros de la U.E. (ECOFIN) en 1997, fue aprobado en la Cumbre de Amsterdam de junio del mismo año. Tiene por finalidad reforzar la disciplina financiera de los Estados miembros recogida en Tratados de la Unión Europea. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se estructura en dos reglamentos del Consejo de Ministros y una resolución adoptada en la Cumbre de Amsterdam de junio de 1997, compromiso político de la misma. El primer reglamento, de carácter preventivo, implica un reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias; el segundo, de carácter disuasorio, invita a la contención del gasto por parte de los Estados miembros.

Pero del Pacto de Estabilidad y Crecimiento surge el compromiso de elaborar por parte de los distintos Gobiernos los Programas de Estabilidad, cuyo objetivo no es otro que acotar el concepto de déficit cero (o incluso superávit presupuestario) y programarlo en el tiempo. Para el final de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (Unión Monetaria), es decir, para finales del año 2001, los Estados miembros de la UM deberán conseguir el objetivo de

déficit cero, o en el mejor de los casos llegar a la obtención de superávit presupuestario. El Gobierno de España, como ya hemos comentado, está sacralizando este objetivo, siendo un ejemplo de alumno disciplinado ante su profesor, la Comisión Europea.

No obstante la realidad socioeconómica de Eurolandia, diversa y no homogénea, invita a reflexionar sobre el objetivo déficit cero. ¿Cómo se llega a él? ¿Cuál es el nivel de prestaciones sociales existentes? ¿Cómo se gestionarán las nuevas áreas sociales? Reflexionar sobre estas y otras preguntas es necesario para acotar ventajas e inconvenientes del objetivo déficit cero. Una primera consideración desde luego viene (o puede venir) del hecho de que la consecución del déficit cero venga acompañada de una caída del gasto social, o simplemente del gasto total, provocando un efecto desplazamiento inverso (del Estado al mercado), con repercusiones en las prestaciones sociales a nivel europeo o de cada Estado. Distinto será el hecho de que el déficit cero se alcanzara en una situación de cumplimiento de las tres convergencias, hoy por hoy inexistentes en el caso que nos ocupa, España. Debemos ser muy cuidadosos con este objetivo pues su incidencia en el sistema de prestaciones sociales es muy importante. En definitiva, mantener convergencias dentro del déficit cero es una situación (objetivo) racional; plano distinto pero real, es el contrario: buscar el déficit cero sin suficientes niveles de convergencia en el plano real y social, tal como ocurre en nuestro país.

Algunos Gobiernos de Estados miembros de la Unión Monetaria, España es un claro ejemplo, están haciendo bandera del objetivo déficit cero, llegándose incluso a plantear la existencia de superávit presupuestario a partir del año 2001 o 2002. No parece nada razonable que en ausencia de convergencia real y social, o ante los nuevos retos de la economía del euro y de la nueva economía, se pueda justificar tal pretensión como objetivo de política económica racional. Como objetivo político puede ser, pero desde luego desprovisto de cualquier consideración de racionalidad. Entendemos que se está, más que usando, abusando del concepto metodológicamente correcto contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento emanado de la Unión Europea.

Tampoco se comprende, y como ya hemos comentado anteriormente, la transformación de medios en fines en que el Gobierno de España está empeñado. En todo caso la política de gasto (social o no) así como su financiación, es un medio, no un fin en sí mismo¹. Dónde queda (o va a quedar) la convergencia social ante un fundamentalismo presupuestario como el actual. La respuesta no va a ser otra que aparcada (u olvidada). Pues del análisis de la política económica del último sexenio (1996-2001) no cabe demasiado optimismo en materia de cohesión social. Estamos lamentablemente ante un falso debate, pues las condiciones objetivas de la economía española en este arranque de siglo XXI no soportan planteamientos de consolidación presupuestaria tan rígidos, debiendo dejar a la política fiscal y presupuestaria un mayor margen de actuación². El ejemplo de los Gobiernos centrales europeos (Alemania, el

-
- 1 No hay precedentes tan claros como el que estamos viviendo en la política presupuestaria española. La sacralización del déficit cero, como objetivo fundamental del presupuesto, disminuye las posibilidades de corrección de la coyuntura y el planteamiento serio de una nueva política de bienestar.
 - 2 No sólo es un falso debate, sino que además está fuertemente localizado en España. Alemania, por ejemplo, con las tres convergencias alcanzadas, no va en esta dirección.

caso más claro) es toda una lección de realismo y a la vez de racionalidad en el planteamiento de la policy mix. Tampoco sirve esta política, como ya hemos comentado, para la mejora de la financiación autonómica y local.

2. LA FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

¿Existe un nivel ideal de gasto público en España y la Unión Europea? De existir, en la realidad no lo conocemos, pues depende de la situación (cantidad, calidad, etc.) del Estado del Bienestar. La Unión Europea es hoy por hoy una suma de dos grupos de países: los miembros de la zona euro (los que han conseguido con esfuerzo entrar en la Unión Monetaria), y el denominado grupo de países autoexcluidos. A su vez los primeros se subdividen entre los convergentes en términos reales y los que son divergentes. España está en este último grupo. Esta situación de gran complejidad supone distintas concepciones en materia de política de gasto público. No es lo mismo perfeccionar el nivel de bienestar de un país miembro, que conquistar este bienestar. Coexisten distintas situaciones, amén de las más que previsibles incorporaciones a la Unión Europea, que necesariamente obligan a plantear el debate sobre la financiación del gasto. No es lo mismo una situación de gasto público sanitario que va acompañado de colas hospitalarias en la práctica de una situación en la que no existen colas. Los problemas de eficacia-eficiencia en la gestión de la cosa pública también hay que incorporarlos al debate general.

Por todo ello el proceso de armonización fiscal deberá tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones presupuestarias y no podrá poner en peligro la propia financiación de este gasto. Así pues, la coordinación y armonización fiscal se presenta como una política en forma de horquilla, en la que se marca el recorrido disponible para la acción de cada Gobierno, compatibilizando la defensa del mercado único con las posibilidades de financiación convergente del gasto público de cada Estado miembro. Un trabajo complejo pero necesario, al servicio de la idea de las tres convergencias que venimos defendiendo en este libro de Política Económica de España. La cuña fiscal de los salarios, tanto en la OCDE, como en la UEM y UE, es muy diferenciada. En el entorno europeo, España se situaba en 1999 en el 37,4 por ciento, la UEM (47 por ciento) y la UE (43,6 por ciento). Las diferencias son acusadas y preocupantes.

2.1. La financiación autonómica y local

En relación con el punto anterior no podemos olvidarnos de la financiación autonómica y local. Conviven distintos tipos de estructuras fiscales en la Unión Europea (independientemente de la presión fiscal), pero su común denominador es la existencia de un modelo de descentralización, más o menos amplio. En el proceso de armonización debemos tener en cuenta el papel de las Haciendas Subcentrales (Regionales y Locales), al objeto de dotarles los recursos para el cumplimiento de sus fines. Un modelo ciertamente a imitar es el de Alemania, con un nivel de gasto público compartido con la Hacienda Central (Federal) y las Subcentrales (Regionales y Locales).

El papel de la financiación autonómica queda además agravado por la existencia de regiones ampliamente divergentes (sur de España), cuya dependencia de la financiación exterior es muy alta. Siendo además, sus niveles de gasto público, rígidos a la baja, ante la cantidad y variedad de demandas sociales existentes. La Comunidad Autónoma de Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura son ejemplos bastante ilustrativos de lo que estamos diciendo. Otro tanto sucede a nivel municipal, si comparamos grandes ciudades (y sus áreas metropolitanas) y pequeños municipios.

2.2. ¿Hacia un modelo asimétrico?

Estamos delante de una política presupuestaria compleja, que toma forma de polinomio: debate jurídico-competencial, debate económico-financiero (crecimiento y estabilidad) y debate jurisdiccional (descentralización política). A nuestro entender para compaginar las necesidades de la política económica general, la política presupuestaria y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y Entes Locales se ha optado por un modelo asimétrico (que está por ver su consolidación) de garantía de cumplimiento de los objetivos generales, basados en una limitación de gasto mediante fijación de un techo anual, mientras que las Haciendas Subcentrales, en el marco de sus competencias, establecerán el modo de alcanzar el objetivo de estabilidad, utilizando sus potestades financieras (ingresos y gastos). Y como garantía de la eficacia del sistema se encomienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera la verificación de todo este proceso. Todo un reto para la política presupuestaria española en este principio de siglo³.

3. LA CONVERGENCIA SOCIAL EN ESPAÑA

El esfuerzo de la economía y sociedad española para conseguir penetrar en la zona euro ha sido y sigue siendo encomiable. Venimos sosteniendo esta idea desde hace años, avalada por el buen hacer de los Gobiernos, instituciones y sociedad española desde junio de 1985, fecha en que se firma el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. El camino recorrido por la política económica española en estos últimos quince años ha sido dificultoso, pero a la vez exitoso. Lo cierto y verdad es que España ha podido entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, en la Unión Monetaria, cuya fecha de caducidad se sitúa en el invierno de 2002. La falta de estabilidad económica histórica se transformó en el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal, el grado de divergencia real en materia de renta va disminuyendo año tras año, pero el gasto social (o gasto en prestaciones sociales) no avanza suficientemente y sigue presentando divergencias importantes, sectoriales y globales, con respecto a los países integrantes de la zona euro.

3 El modelo 2002-2006 de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha levantado buenas expectativas entre los sectores de las Haciendas Subcentrales. Esperamos que el camino trazado sea un éxito.

Sin embargo, las desigualdades en materia de prestaciones sociales están prácticamente sin tocar. Ya hemos dicho que no es sólo un problema de puertas hacia dentro sino también de puertas hacia fuera. La acción conjunta de las instituciones europeas y del Gobierno de España tiene que hacerse notar, pues las ideas de mercado único, globalización e integración no tendrían sentido sin la necesaria armonización social. La dualización social en la Europa del euro no es posible, como no sería viable el mantenimiento de una Unión Europea solamente con el soporte monetario. Sin embargo en este mismo trabajo hemos alertado de una cierta falta de sensibilidad por los asuntos sociales, por la política de prestaciones sociales. Nadie va a negar el éxito de la política económica española del Gobierno del PP durante el cuatrienio 1996-2000. Pero el avance social es otro asunto con resultado bastante opuesto al anterior⁴.

Pero no es menos lógico señalar que esta falta de sensibilidad social, no sólo se manifiesta en las políticas clásicas de prestaciones sociales, sino con las nuevas (por llamarlas de alguna manera); es preocupante, dado que están todavía por presupuestar la lista de olvidos gubernamentales. La ortodoxia presupuestaria del déficit cero, o incluso del superávit, tampoco acompaña precisamente a una mayor concienciación social. El objetivo de déficit cero no es bueno ni malo por sí mismo, depende de lo que hay tras él. La cura de adelgazamiento del sector público español, que está rayando la anorexia, no se está realizando bajo el soporte de un sistema de bienestar social consolidado y convergente, sino todo lo contrario, en la pervivencia de desigualdades sociales y de calidad de vida⁵.

El Gobierno Aznar viene teniendo el cielo económico de cara, gobierna desde 1996 en la fase alcista del mismo, y no ha sido capaz de corregir desajustes y desigualdades sociales (colas hospitalarias, insuficiente financiación educativa, formación profesional en precario, exclusión social, discriminación de la mujer, ...). La pregunta a plantear es qué sucederá cuando cambie la fase alcista del ciclo por una tendencia más moderada de crecimiento, por no hablar de desaceleración del proceso productivo. Los rectores de la política económica española tienen una asignatura pendiente en el campo de lo social. En este sentido quiero manifestar mi escepticismo de que el segundo Gobierno del PP vaya a intentar resolver estos problemas de política social en esta legislatura, pues ni forman parte de sus prioridades, por lo menos que se sepa, ni la situación coyuntural en otoño de 2001 es la misma de primavera de 1996⁶.

La praxis cotidiana no avala el mantenimiento de la correlación entre riqueza y gasto social, pues el Gobierno está llevando al mercado componentes del gasto social (educación, Universidad, sanidad, transportes, recursos hidráulicos, servicios sociales, etc.) compensando esta salida de gasto social con la disminución de los impuestos, fundamentalmente en el

4 Por ejemplo, vale la pena examinar de J.A. Garde (editor), Informe 2000. Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000. También de A. Cortina et alia, La empresa ante la crisis del Estado del Bienestar. Una perspectiva ética, Miraguano Ediciones, Madrid, 1999.

5 Ver Planes de Estabilidad de la economía española, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

6 La desaceleración de la economía derivada de los sucesos del 11 de septiembre en EE.UU. ya es perceptible. Ver también el capítulo anterior.

ámbito personal. La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas Tributarias de noviembre de 1998, así como la nueva reforma anunciada para el año 2002, van por este camino, que no parece coincidir con la búsqueda de un consenso europeo en virtud del cual todos los países evitarían recortes del Estado del Bienestar que redujeran sus gastos sociales totales por debajo de un umbral mínimo.

Queda por ver qué sucederá finalmente en la práctica. Los pronósticos son arriesgados. No disponemos de la bola de cristal, pero nos gustaría estar equivocados, errar en nuestros pronósticos. Los beneficios de la bonanza económica desde 1996 hasta hoy no han ido a parar al sector social, a las políticas públicas de contenido social, pues, todo lo contrario, el gasto educativo y/o universitario por alumno, por poner un ejemplo ilustrativo, sigue siendo inferior a la media europea. Hemos crecido más que Europa (1996-1999), seguimos creciendo con más intensidad (2000) y las previsiones indican que se mantendrá esta situación hasta el año 2004-2005. En definitiva nos encontramos ante una de las fases expansivas del ciclo económico más largo de la democracia española (1995-2004). Ojalá el gasto social en España vaya en la misma dirección, tanto cuantitativa como cualitativamente. Lamentablemente, en base a los datos actuales, lo dudamos, pero nos gustaría rectificar.

4. *LOS NUEVOS MODELOS DE LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN*

Los planteamientos de armonización impositiva (impuestos directos e indirectos) que en la situación actual son incipientes y necesitan más desarrollo, tienen también que incorporar los nuevos modelos de gestión y financiación de carácter mixto que actualmente están proliferando en la Unión Europea. Cada día son más los modelos de gestión y financiación mixtos en el campo de la prestación de servicios públicos y sociales. Iniciativa pública y privada, normalmente con control mayoritario de la primera, participan en la gestión de actividades pertenecientes a la óptica del sector público, y lo suelen hacer con eficacia (el caso del transporte es bastante representativo). Ello, que duda cabe, trastoca positivamente el problema de la insuficiencia de recursos públicos, a la vez que introduce a la empresa privada en la gestión de lo público, compartiendo responsabilidades y por supuesto éxitos empresariales en la provisión de bienes y servicios públicos.

4.1. **Liberalización**

El buen funcionamiento de los mercados, la competencia entre las distintas empresas y libre acceso de las mismas, conforman todo un proceso que entra de lleno en el campo de la liberalización económica. La Unión Europea está haciendo un enorme esfuerzo para mejorar la competencia en los mercados, eliminando trabas y obstáculos a la incorporación de las empresas que lo deseen. Los campos del transporte, energía, telecomunicaciones, ...; son buenos ejemplos de lo que estamos diciendo. La presencia del sector público español en sectores y subsectores objeto de liberalización puede implicar, según los casos, la introducción de nuevos operadores (empresas privadas) que pueden aligerar algunas cargas por parte de la

Administración; en resumidas cuentas, además de competir en el mercado empresas públicas y privadas, con los subsiguientes beneficios para los consumidores, determinados presupuestos públicos pueden verse beneficiados de este proceso de liberalización.

No obstante no hay que confundir el proceso liberalizador con el privatizador. La liberalización económica no tiene porqué conllevar privatizaciones. La coexistencia en el mercado entre empresa pública y privada puede y debe darse en una economía globalizada. Existen peligros en este proceso, derivados fundamentalmente, de los costes no competitivos, déficit empresarial y deudas acumulables por parte de los operadores públicos que van a perder el privilegio de su situación de monopolio⁷. En cualquier caso el proceso de diseño y ejecución de una política fiscal más armonizada en la Unión Europea tiene que tener en cuenta estas circunstancias, hoy por hoy, bastante problemáticas⁸.

El proceso de liberalización en España es amplio y complejo. En un próximo capítulo abordaremos esta cuestión. No obstante sectores como el transporte ferroviario, el sector eléctrico, los entes de radiotelevisión, las comunicaciones, son claros ejemplos del papel del Estado en los mismos y su incidencia presupuestaria.

4.2. La participación privada en la financiación de infraestructuras

Otro aspecto a tener en cuenta en la nueva política fiscal europea es el papel que el sector privado puede jugar en la financiación de infraestructuras de los Estados miembros. Las infraestructuras viarias, por ejemplo, son foros de atención del capital privado, con la subsiguiente reducción de la inversión pública vía presupuesto. El papel de la empresa privada en la política hidráulica puede ser (ya lo viene siendo) importante. Naturalmente todas estas facetas, y otras más, inciden al final en el proceso de conformación de la política fiscal y presupuestaria. No se trata de aligerar el papel del sector público, sino en todo caso de hacerlo más eficaz. Los ciudadanos, consumidores últimos de los bienes y servicios públicos, deben ser los beneficiados de esta estrategia que redundará en una mayor relación precio-calidad, en comparación con el sistema anterior⁹. La participación de los consumidores (de los ciudadanos) en este proceso debería también garantizarse.

5. COMENTARIO FINAL

Ante la necesidad de mayores recursos para las Haciendas Territoriales, la práctica del déficit cero (como un fin en sí mismo) se convierte en factor retardador para un mayor peso de las mismas. La necesaria convergencia social, lejana en el tiempo, tampoco será posible a

7 El proceso de liberalización del Gobierno del PP pierde gas. Hay un retroceso evidente en estos momentos (un claro ejemplo lo tenemos en los sectores eléctrico y gasístico).

8 Una cosa es el cumplimiento de la regla de oro de las finanzas públicas y otra distinta la práctica sistemática del déficit, fundamentalmente en el sector público empresarial.

9 Defendemos el papel de los consumidores en la gestión y control de los servicios públicos básicos.

nivel territorial sin los recursos financieros necesarios. La crisis de las finanzas municipales es evidente y su resolución sigue siendo la asignatura pendiente de la democracia española. La necesidad de mayores recursos para las Haciendas Autonómicas también es real, conformando en ambos casos un marco financiero a cambiar.

Es evidente, por tanto, que la política fiscal y presupuestaria del Gobierno de España, con sus actuales orientaciones, supone un condicionamiento fuerte en el camino de un mayor y mejor poder financiero territorial. Están todavía por llegar a las Haciendas Subcentrales los resultados de este fundamentalismo presupuestario.

BIBLIOGRAFÍA

- Brugué, Q. y Gomá, R. (coords.): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.
- Cortina, A. et alia: *La empresa ante la crisis del Estado de Bienestar*, Miraguano Ediciones, Madrid, 1999.
- Fernández García, T. y Marín Sánchez, M. (dirs.): *Estado del Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el debate*, Alianza, Madrid, 2001.
- Garde, J.A. et alia: *Informe 2000. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000.
- Giddens, A.: *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000.
- Muñoz de Bustillo, R. (ed.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000.
- Navarro, V.: *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998.
- Rodríguez Braun, C.: *Estado contra mercado*, Taurus, Madrid, 2000.
- Tomás Carpi, J.A.: *Poder, Mercado y Estado en el capitalismo maduro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.
- Vallés, J. (coord.): *Economía Española*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- Vallés, J. (coord.): *Política Económica de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.