

Crisis fiscal y reforma del sector público

Koldo Echebarría¹ hace en este trabajo un diagnóstico de la crisis fiscal y la consolidación presupuestaria, y aborda la agenda pendiente de reformas institucionales, en aspectos como el fortalecimiento de la gobernanza fiscal y la reforma de la gestión pública, aportando las características más importantes de los tres modelos de reforma: eficientista, gerencial y la que se desplaza hacia las fuerzas del mercado.

Texto: Koldo Echebarría

Fotografía: Diputación de Barcelona

Crisis fiscal y consolidación presupuestaria

La gran recesión acelera transformaciones en la economía global y aflora problemas estructurales que van a obligar a revisar el papel del Estado, su dimensión fiscal y los mecanismos de gestión del gasto público. En los países desarrollados la crisis genera una fuerte escalada del déficit público, motivada por la combinación de la caída de los ingresos y el incremento de los gastos (que mezcla estabilizadores automáticos, saneamiento del sector financiero y estímulos discretionarios). En 2007 el déficit público de los países desarrollados era del 1% del PIB, alcanzando el 9% en el año 2009 y descendiendo lentamente desde entonces. El volumen de deuda, como media, pasa del 70% del producto antes de la crisis, a situarse alrededor del 108% en el 2015. Solo en tiempo de guerra se había alcanzado con anterioridad un pasivo de semejantes proporciones.

No obstante, el impacto fiscal de la crisis no es el mismo en todos los países. En países como Suecia, Dinamarca, Finlandia o Canadá, el déficit se ha mantenido en valores manejables, recuperando la senda del equilibrio. Se trata de economías que habían realizado en los años noventa procesos de consolidación fiscal y reformas estructurales, situándose en una posición relativamente más favorable ante la crisis. En el otro extremo, están los países donde, por causas diferentes, la crisis ha desembocado en graves desequilibrios fiscales. En unos casos, por la exacerbación cíclica de un problema endémico de indisciplina fiscal (Grecia y, en menor medida, Portugal); en otros, por el desplazamiento al sector público de los balances de las entidades financieras (Irlanda); y, en algún otro (fundamentalmente España

¹ Koldo Echebarría es gerente general de Planificación Estratégica y Efectividad del Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, y profesor visitante de ESADE. Las opiniones expresadas en este artículo son de carácter exclusivamente personal.

Tema central

y, en menor medida, el Reino Unido), es el resultado de un desbalance cíclico (abrupta caída de los ingresos y crecimiento del gasto), pero que esconde problemas estructurales, como los efectos directos e indirectos de la sobrevaloración de los activos inmobiliarios en la posición fiscal de estos países.

En los países de este segundo grupo, el desequilibrio de las cuentas públicas pasa a convertirse en la principal amenaza para la estabilidad macroeconómica. La puesta en marcha de políticas de consolidación fiscal se hace prioritaria, aun cuando no esté superada la fase recesiva. Esto, a su vez, ensombrece el proceso de recuperación y obliga a anticipar reformas estructurales que sirvan de estímulo al crecimiento.

La salida de la crisis no solo significa dar sostenibilidad a la vieja función de producción del sector público. Se evidencian desajustes importantes entre la demanda y la oferta de políticas públicas. El efecto de desplazamiento de actividad económica de los países desarrollados va a obligar a un largo y costoso proceso de reconversión económica en dichos países. Desde el punto de vista político, la profundidad de la crisis fiscal puede cuestionar el pacto en el que descansa el Estado de Bienestar. La relación entre los ciudadanos y sus representantes se ha construido a través de maximizar en el corto plazo el intercambio de impuestos por servicios gratuitos y universales, sin reparar lo suficiente en su sostenibilidad. No es extraño que los mercados redescubran el riesgo político en los países desarrollados, expresando a través de pri-

mas más elevadas su temor al coste de adaptación que se ven obligados a enfrentar.

Los países desarrollados más afectados están adoptando planes de consolidación fiscal de entre 7 y 12 puntos del producto. Hay antecedentes de procesos similares, pero la experiencia indica que su ejecución comporta un enorme reto de política. Los casos con mayor éxito se han caracterizado por buscar una amplia plataforma de apoyo político y social, a pesar de la impopularidad de sus medidas. La conexión con la opinión pública y la participación de los principales actores políticos y económicos, ayuda al entendimiento y aceptación de las medidas. Ahora bien, no hay que equivocarse, la consolidación fiscal afecta negativamente a intereses organizados que no van a dejarse convencer. El riesgo de bloqueo se produce cuando los intereses hacen frente común con la opinión pública. Las políticas de consolidación requieren una pedagogía intensa y continuada de la opinión pública. Los países que han invertido en plataformas institucionales de análisis y negociación entre los actores sociales, con la participación informada de actores de conocimiento, están mejor preparados para enfrentar estas dificultades. Cuanto mayor sea el consenso político y social, mayores serán las posibilidades de cuestionar las políticas vigentes y reasignar recursos de forma más estratégica.

“La profundidad de la crisis fiscal puede cuestionar el pacto en el que descansa el Estado del Bienestar”

Dentro de las políticas de consolidación fiscal, el componente de mayor envergadura es el ajuste del gasto. Este puede ejecutarse a través de diversas modalidades, con ventajas e inconvenientes cada una:

(i) paquetes de medidas de choque, con recortes de gasto; (ii) actuaciones de ajuste en el marco de un presupuesto de crisis; (iii) estrategias de eficiencia con la finalidad de detectar ahorros en gastos de funcionamiento; y (iv) procesos de desgaste presupuestario, que implican la pérdida de valor de ciertas partidas, por incrementos menores a la inflación o recortes graduales automáticos. Estas modalidades no son excluyentes entre sí, siendo bastante normal que se solapen total o parcialmente entre ellas. El proceso puede arrancar con un paquete, continuar a través de un presupuesto de crisis, y prolongarse en el tiempo mediante estrategias de eficiencia o el desgaste gradual de algunas partidas, como salarios y pensiones.

La intuición nos diría que la historia está llena de cadáveres políticos, víctimas de la consolidación fiscal. Sin embargo, no hay prueba alguna de que los Gobiernos que apliquen políticas de consolidación fiscal, tengan más posibilidades de perder las próximas elecciones. Es más, su popularidad parece crecer si la consolidación recae fundamentalmente sobre la reducción del gasto público. Tampoco hay evidencia de que solo los Gobiernos fuertes con alta popularidad son los que sobreviven a estos episodios. Muchos Gobiernos razonablemente sólidos pueden permitirse poner una política ambiciosa de consolidación fiscal, sin temer perder las elecciones. El verdadero problema puede ser que dejen esperar demasiado tiempo para hacerlo.

La agenda pendiente de reformas institucionales

Las restricciones fiscales han sido históricamente el contexto en el que la transformación del sector público ha ganado tracción. Las reformas han cobrado sentido y verosimilitud, asociadas a objetivos más amplios de política económica. Ahora bien, consoli-

dación no equivale a reforma, y solo cuando la consolidación viene acompañada de reformas se pueden asegurar tanto la sostenibilidad fiscal como la mejora en la calidad del gasto público.

La última gran oleada de reformas en los países desarrollados, ocurridas en los ochenta y los noventa, se produce en el marco de las crisis fiscales que siguieron a la recesión económica. Este ciclo de reformas consiguió poner techo al ascenso del gasto público, que había pasado en los países desarrollados de una media del 24% del PIB en el año 1950 hasta casi el 40% en el año 1985. Desde entonces, y hasta la gran recesión, el gasto público ha permanecido casi invariable, aunque la deuda ha crecido suavemente. No obstante, los países en los que el gasto público había crecido más (Holanda, Canadá o los Países Nórdicos), experimentaron reducciones del gasto de más de cinco puntos como porcentaje del producto.

Detrás de este esfuerzo hay una mezcla de reformas estructurales (salud y pensiones, singularmente) e institucionales. Aunque las primeras son las que tienen un mayor impacto cuantitativo sobre el espacio fiscal, las segundas son las que cambian los incentivos y corrigen los comportamientos disfuncionales. Se pueden distinguir dos grandes grupos de reformas institucionales: las que suponen fortalecer la gobernanza fiscal, y las que están dirigidas a reformar la gestión pública.

Fortalecer la gobernanza fiscal

La gobernanza fiscal puede definirse como el conjunto de reglas y procedimientos bajo el que se elabora y ejecuta la política presupuestaria. La evidencia indica que la manera en la que los Gobiernos hacen y ejecutan sus presupuestos tiene una fuerte incidencia en el resultado de la política fiscal. El obje-

Tema central

tivo básico de la gobernanza fiscal es la compatibilidad de la política presupuestaria con la estabilidad macroeconómica. Esto requiere una posición fiscal sostenible en el marco del ciclo económico.

Las crisis fiscales afloran los problemas sin resolver de la gobernanza fiscal, al tiempo que son un estímulo para enfrentarlos. Los análisis de las organizaciones económicas internacionales revelan que, a pesar de los progresos realizados, sigue habiendo un amplio margen para la mejora de la gobernanza fiscal. Las tres áreas que atraen mayor atención son: (i) las reglas fiscales numéricas; (ii) los marcos presupuestarios de medio plazo; y (iii) las instituciones fiscales independientes. La base de la reforma son reglas numéricas que combinen límites al gasto y metas de equilibrio presupuestario estructural. Cuando las reglas se incorporan como límites efectivos en el contexto de marcos presupuestarios de medio plazo, permiten ampliar el horizonte de la política fiscal. Reglas y marcos de medio plazo ganan solidez bajo instituciones independientes, a las que se confía la producción de estimaciones macroeconómicas y presupuestarias y el control de su aplicación pública.

Reformar la gestión pública

Los países desarrollados iniciaron, en los años ochenta, un proceso gradual de desintegración de las grandes burocracias estatales hacia modelos alternativos de gestión. La búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento del Estado ha sido el común denominador de estas actuaciones. El punto de partida fue la privatización de las empresas públicas, a la que siguió la reorganización, bajo distintas configuraciones, de la gestión de los servicios. La llamada “nueva gestión pública”, más que un nuevo modelo de gestión, es la apertura a

nuevas formas de dar respuesta a las necesidades sociales, alterando la lógica tradicional de integración burocrática de funciones de regulación, financiación y producción en departamentos sectoriales. Bajo una finalidad común de incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, subyacen, al menos, tres tipos de estrategias. Su principal variable diferenciadora es el actor al que colocan como motor de la transformación y al que confían la llave de la reforma.

La primera aproximación, que vamos a llamar eficientista, hace girar la reforma sobre la utilización del presupuesto como instrumento de gestión. Su antecedente son las técnicas presupuestarias que se han sucedido en el sector público, con el afán de establecer un vínculo entre la asignación de recursos y la obtención de resultados, como el presupuesto por programas o el presupuesto base-cero. El propósito es hacer evolucionar la técnica presupuestaria desde la asignación a la gestión, lo que no es evidente, dado el sesgo decisional que domina el ejercicio del presupuesto.

La segunda, que denominaremos gerencial, apuesta por un modelo más flexible de gestión, cuyo núcleo es el papel de los gerentes públicos bajo un modelo organizativo, que implica separar responsabilidades de elaboración y ejecución de políticas. Es importante insistir en que esta reforma solo tiene sentido económico cuando se conjugan sus cuatro componentes: (i) unidades orientadas a la prestación de servicios específicos, que sean identificables y medibles; (ii) facultades de gestión operativa descentralizadas, para obtener el máximo aprove-

sigue en la página 10

Tema central

viene de la página 8

camiento de la adaptación a su ámbito de trabajo (esto no implica una delegación indiferenciada de funciones); (iii) sistemas de planificación y control, basados en la obtención de resultados estandarizados (para ello es esencial salvaguardar la transparencia de la información y los mecanismos de rendición de cuentas); y (iv) directivos profesionales reclutados bajo requisitos de mérito y sujetos a incentivos coherentes con los sistemas de planificación de resultados.

La tercera estrategia desplaza hacia las fuerzas de mercado el peso de la reforma, buscando en el estímulo de la competencia el logro de las metas de eficacia y eficiencia. Las dos grandes modalidades son, desde la oferta, la externalización de la prestación de servicios a través de métodos competitivos, y, desde la demanda, el poder de elección de los usuarios, junto a la transferencia de costes a través de la facturación por los servicios. Los mecanismos de mercado incrementan la eficiencia de los servicios de tres maneras diferentes: en primer lugar, reduciendo el coste unitario de los servicios prestados; en segundo lugar, mejorando la calidad, ofreciendo servicios mejor adaptados a las necesidades y preferencias de los usuarios, al mismo coste; en tercer lugar, regulando la oferta y la demanda al traspasar costes a los usuarios.

Estas aproximaciones pueden aplicarse de manera secuencial, concurrente o excluyente. La explicación de las preferencias obedece a una mezcla de factores de contexto y economía política. En presencia de burocracias fiscales fuertes, suele imponerse la visión eficientista. Las crisis, en general, fortalecen el poder de la burocracia fiscal y expanden el apetito

de los mercados. La apuesta gerencial es menos evidente, y requiere una etapa eficiente que garantice los controles de resultados.

Esta agenda de reformas se proyecta hacia todos los niveles de gobierno. En el caso de las reglas e instituciones fiscales, porque su efectividad pasa por la integración de todos los poderes territoriales. El fortalecimiento de la gobernanza fiscal, al constituir una fuerza centralizadora, hace imprescindible un modelo equilibrado de descentralización, con asimetrías limitadas y un reparto coherente de ingresos y gastos. Del mismo modo, las reformas en la gestión pública tienen una mayor relevancia en las Administraciones directamente responsables de la prestación de los servicios públicos, entre las que destacan los Gobiernos locales. Es en este ámbito en el que el potencial de racionalidad económica es más elevado, y donde la inversión en gerencia puede producir mayor rendimiento.

En el pasado, las reformas de la gobernanza fiscal y la gestión pública han seguido caminos separados. Puede pensarse que la gobernanza fiscal tiene poca confianza en las posibilidades de la gestión para introducir disciplina, y, a su vez, la gestión puede percibir las reglas de la gobernanza como un corsé burocrático. Sin embargo, en un contexto fiscal adverso, pueden reforzarse mutuamente. Las primeras operan a nivel macro, actuando sobre la sostenibilidad y limitando la capacidad discrecional en la asignación de recursos. Las segundas lo hacen a nivel micro, fortaleciendo la calidad del gasto dentro del marco impuesto por las reglas fiscales. En el contexto de restricciones que va a instalarse por mucho tiempo, gobernanza fiscal y gestión pública deben actuar como parte de una misma política de reforma. ●