

## EL GASTO Y EL CONTROL DEL DÉFICIT EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

D. Juan Velarde Fuertes Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.  
Miembro del Tribunal de Cuentas. Premio Príncipe de Asturias y Premio Rey Jaime I de Economía.

En estos momentos tienen lugar cambios notables en el conjunto de la economía mundial y, en concreto, en la economía española. En primer lugar es menester tener conciencia de que la nuestra está inserta, en primer lugar, en el sistema globalizado. En segundo término, que formamos parte de la Unión Europea, y que dentro de ella, intentamos acentuar la convergencia con la misma. En 1959 comenzó esta aventura. Nuestro PIB por habitante sobrepasaba poco la mitad del comunitario; en este momento, se supera ya claramente el 80% y cuando se logran niveles tan altos de convergencia comienza a desdibujarse la significación de esta magnitud -el PIB por habitante- como medidor de discrepancias entre las economías. Pero el mantener ese crecimiento, dentro de un marco europeo de incremento continuo de bienestar material, tiene una prioridad evidente en el conjunto de la política económica. La tercera cuestión a considerar deriva de nuestra inserción en el área del euro. Falta ya sólo meses para que esta moneda esté firmemente en nuestras manos. Eso predetermina multitud de planteamientos de la política económica. Finalmente, no es posible ignorar que a partir de la crisis de comienzos de los años setenta, se han alterado multitud de postulados de la política económica que habitualmente se defendía por la OCDE y otras instancias internacionales, muy influida por las doctrinas keynesianas y postkeynesianas. La irrupción de nuevos puntos de vista supondrá, en primer término, la defensa de políticas económicas de desregulación y reprivatizaciones. Asimismo significó la ruina de los defensores de cualquier tipo de nacionalismo económico y el progreso de actitudes neorricardianas. Finalmente, supuso el triunfo de las tesis de la Escuela de Virginia que pudiéramos sintetizar en aquel título de una obra de Buchanan y Wagner: "Democracia en déficit", esto es, preciso eliminar el déficit, no sólo porque produce inflación y paro, trastornando el ciclo económico, sino porque, además, ataca esencias fundamentales del sistema democrático. Buchanan lo amplió en un doble sentido: es preciso, simultáneamente, rebajar los impuestos gracias a una fuerte restricción del gasto público, al par que deben servir los superávits para liquidar totalmente ese cáncer que es la deuda pública. Por eso, en el libro que Buchanan escribió conjuntamente con Geoffrey Brennan, titulado El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal<sup>1</sup>, se pone como frontispicio esta frase del Juez John Marshall en el caso McCulloch v. Maryland: "El poder fiscal supone el poder destruir" y en uno de sus capítulos nos recuerda que Adam Smith en sus Lectures on Jurisprudence escribió: "No hay duda de que el establecimiento de un impuesto exorbitante, la recaudación en tiempos de paz de cantidades tan grandes como en los años de la guerra, o la exacción de la mitad de la riqueza de la nación e incluso de la quinta parte de ella, como cualquier otro abuso exagerado del poder, justificaría un alzamiento popular".

Por tanto voy a procurar aclarar, en estos momentos iniciales del siglo XXI y en esta reunión tan importante de protagonistas fundamentales del sector público, qué enlaces, a mi juicio, es posible establecer entre la aparición de estas nuevas realidades económicas y el proceso de fiscalización de las cuentas del Sector Público

para que exista congruencia entre la evolución de éste y los planteamientos derivados de los tiempos actuales.

Recordemos en primer lugar que los procesos de control externo de la conducta económica del Sector Público nacieron en el momento histórico crucial en el que se alumbraron las instituciones que acompañan, de consumo, a la Revolución Liberal y a la Industrial. La primera, a partir de Montesquieu y el Espíritu de las Leyes, señala cómo, para que existan ámbitos de libertad, es preciso montar un sistema de pesos y contrapesos -"le pouvoir, arrete le pouvoir"- entre los diversos poderes. De ahí que en ese contexto, para reforzar la vigilancia de los unos por los otros en materia tan fundamental como es la económica y financiera, surgiesen los Tribunales de Cuentas, Contadurías o Contralorías, como órganos de control externo del Sector Público, que tenían orígenes mucho más antiguos, pero que a partir de ahí adquirirían todo su nuevo significado.

En un principio esto afectaba a un ámbito muy reducido constituido esencialmente por la Administración pública estatal y por las que se ocupan de las diversas realidades territoriales, todo ello en un contexto nacional que gozaba de plena soberanía. Recuérdese que este proceso había coexistido con el nacimiento de la nación, fruto de un romanticismo debelador de imperios de todo tipo. Pero como esto también se une a la difusión del pensamiento de los grandes economistas clásicos, resulta evidente que una oleada de liberalismo económico y de capitalismo empapa los primeros pasos de esos órganos de control del gasto. Los sistemas tributarios recaudan. Por ello, porcentajes muy bajos del PIB. Baste recordar la correspondencia entre Keynes y Colin Clark, entre ambas guerras mundiales, donde se consideraba que un 25% del PIB dedicado al gasto público era un límite considerable. Keynes opinaba, como nos ha puntualizado Colin Clark, "que ninguna nación aguanta pagar más allá de este porcentaje de su ingreso nacional en impuestos y si tiene que soportar un peso mayor, casi automáticamente la tensión se resuelve en inflación"<sup>2</sup>. En el caso español esto se unía a la política liberal que, a partir de Cádiz y 1812, había tenido que entrar en pugna con las concepciones territoriales que procedían del Antiguo Régimen. Este esfuerzo homogeneizador liberal para las Haciendas territoriales, tras la III Guerra Carlista, hubo de aceptar los Concierdos Económicos con las tres provincias vascas y mantener una relación paccionada con Navarra. Por otro lado, las tensiones que procedían de los alzamientos en la América continental, explican una diferencia fiscal en Canarias que, después, va a explicar en parte las realidades tributarias de Ceuta y Melilla. La Constitución de 1931 va a abrir un portillo, que ensanchará la de 1978, al crear una realidad tributaria nueva, la autonómica. Todo esto va a proporcionar un marco nuevo, pero es evidente que las realidades de Vascongadas, Navarra y Canarias no fueron más que unas excepciones que no alteraban demasiado el panorama fiscal español. Desde luego, no lo recargaban.

Hasta la I Guerra Mundial, pues, era claro que los diversos Órganos de control del gasto tenían un campo muy limitado en el que actuar. Vigilaban celosamente unos presupuestos muy poco importantes y prácticamente nada más.

Entre ambas guerras mundiales se incubó un poderoso cambio en todo este panorama. Por una parte, consiguió expansionar el gasto público un viejo mensaje que se conoce con el nombre de ley Wagner, al ser reconsiderado con los nuevos planteamientos que para escapar de la Gran Depresión elaboraron, primero Myrdal<sup>3</sup> - con antecedentes en Wicksell- y después Keynes en su Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero en 1936, y muy pronto, por todo el despliegue intelectual derivado inicialmente del circo de Cambridge y por los keynesianos y nekeynesianos después, hasta lograr poner en franca fuga a los diversos reductos

hayekianos que intentaron en vano resistirlos en los ámbitos académicos. Todo esto estaba ya contenido en la célebre parábola de las bananas expuesta en el volumen I del *A Treatise on money*<sup>4</sup> donde se exponen los motivos por los cuales un aumento del ahorro no se transforma necesariamente en un incremento en la inversión, en contra del aserto de Hayek de que el ahorro voluntario genera un aumento de la inversión. El rotundo triunfo en la polémica académica de Keynes sobre Hayek, brillantemente expuesto por Hicks<sup>5</sup> y Feito<sup>6</sup>, condujo a realidades tales como la del presupuesto cíclico, del ministro socialdemócrata sueco Wigfors.

Más gasto público que se cubría, por un lado, con ingresos públicos que iban a gravar rentas y fortunas de modo progresivo, con lo cual tenía un claro papel redistribuidor de los ingresos y, por otro, con un déficit que no parecía asustar a nadie, constituyeron el abecé de la política económica. El pleno empleo se buscará con avidez, y enarbolando curvas de Philips, los dirigentes de la política económica se pasaron a mostrar tolerantes ante posibles tensiones inflacionistas. Simultáneamente surgen tres novedades. Por una parte, aquella frase de Sidney Webb al retomar de un viaje a Rusia, donde se le había mostrado una economía planificada en pleno funcionamiento -"He visto el futuro, y el futuro funciona"- impulsaba hacia complejos sistemas de economía dirigida por el Sector Público, cuya eficacia tenía que ser tenida en cuenta. La segunda novedad eran las empresas estatificadas. El descrédito del capitalismo fue general en el medio siglo que va de 1918 a 1967. Impide la igualdad entre las retribuciones de los hombres -que como se decía entonces, sí habían sido iguales ante la muerte en los frentes de combate de la I Guerra Mundial-, genera un paro que no sabe eliminar y resuma ineficacias en la actuación de las empresas privadas. Estas, si pasan a manos públicas, tendrán una mayor rentabilidad social. Los órganos de control del gasto han de vigilar que tales empresas cumplan con los objetivos que se les señalan, que se podrían sintetizar con las expresiones del administrativista, afín al laborismo, Robson: "Producir más bienes y servicios; hacerlo de modo más barato; lograr bienes y servicios de mayor calidad y, finalmente, conseguir que estas tres cosas se alcancen sin que las empresas públicas tengan pérdidas".

La tercera novedad fue la aparición del Estado del Bienestar con los dos libros blancos de Beveridge que, a partir del 20 de noviembre de 1942, conmovieron al que iba a ser el bando vencedor de la II Guerra Mundial. Un notable grupo de aspiraciones sociales, que cubrían las necesidades más perentorias de la población, en pensiones de vejez e invalidez, en asistencia sanitaria, en ayuda familiar, en auxilios para los desempleados, en atenciones educativas, e incluso en política de la vivienda, para ciertas situaciones concretas -excombatientes, emigrantes- se iba a articular a través de un Sistema de Seguridad Social -que contaba con una financiación básica gracias a cotizaciones de empresarios y trabajadores- y de Servicios sociales anejos, que eran financiados con impuestos y con déficit. Naturalmente todo esto tendría que coordinarse con el resto de la política macroeconómica para producir "pleno empleo en una sociedad libre", como se señalaba en el segundo de los mencionados Libros Blancos de Beveridge.

Los órganos de control del gasto, pasan a tener así una ampliación considerable. Han de fiscalizar la eficiencia y la eficacia de los mecanismos de planificación, al mismo tiempo que han de contemplar su inserción en el conjunto del planteamiento macroeconómico de la nación. Han de auditar las nuevas empresas públicas, para conocer si cumplen los citados criterios de Robson. Han de controlar los resultados de la acción del conjunto de un Estado del Bienestar que, desde 1942 a 1977 no cesará de aumentar de modo bien patente su territorio, hasta el punto de merecer la alusión crítica de Lindbeck de que su lema era: "Siempre más; nunca bastante".

Naturalmente esto se une a la nueva oleada del constitucionalismo que sigue a la II Guerra Mundial, que radicaliza el giro que estos textos habían ya asumido con las Constituciones de Querétaro en 1917 y Weimar, en 1919, empapadas de una amalgama derivada del mensaje que procede del análisis económico -concretamente del keynesianismo- y de un planteamiento político, que concluye de ordenar el pensamiento socialdemócrata, dentro de una línea iniciada en 1895 y concluida en 1898 por Bernstein, en Die Neue Zeit<sup>7</sup>. Los órganos de control del gasto han de tener en cuenta todo esto en Europa. En Iberoamérica, desde 1948 -por la acción conjunta de las consecuencias de unas investigaciones independientes de Singer y de Prebisch, pero que envían el mismo mensaje-, comienza a desplegar sus a las un proceso paralelo debido al denominado estructuralismo económico latinoamericano<sup>8</sup>. Singer señalará<sup>9</sup>. "Creo que fue entre la presentación de mi contribución a la American Economic Association, en diciembre de 1949 y su publicación en el volumen de Proceedings de la American Economic Review en el verano de 1950 - exactamente, en mayo de 1950, bajo el título de Gains and losses from trade and investment in underdeveloped countries- cuando descubrí que Raul Prebisch, mi colega en las Naciones Unidas, había desarrollado opiniones muy parecidas y también había planteado el problema del empeoramiento de la relación real de intercambio para productos primarios en el centro del pensamiento de CEPAL de la que era director. Ambos constituimos una estrecha alianza de ideas que fueron lanzadas a la literatura económica como representante de las "tesis Prebisch-Singer", o brevemente tesis PS. Más adelante descubrí un talante semejante de aproximación con Gunnar Myrdal, que era el dirigente similar a Prebisch en la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Fue esta triple alianza, cementada por la amistad personal, la que me dio fuerza para sobrevivir a los penosos años McCarthy en las Naciones Unidas. En aquel tiempo, ser un disidente era también ser un subversivo".

De esta actitud metodológica se va a derivar una política económica emparentada, por una parte, desde luego que con Keynes<sup>10</sup>, pero también con Mihail Manoilescu<sup>11</sup>, partidario de impulsar un proceso industrializador para abastecer el mercado interior gracias a prácticas proteccionistas y de subvención presupuestaria de estas actividades. Esta política económica, defendida entre nosotros por influyentes grupos de pensamiento militar y por los herederos del nacionalismo económico articulado por Maura y Cambó a partir del final de la I Guerra Mundial, es asombrosamente paralela a la que estaba patrocinada desde 1947<sup>12</sup> por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), aumentará su influencia hasta que, en Europa en 1977, con el Informe McCracken y en Iberoamérica, en 1981, con la denominada crisis de la deuda externa comienzan a observarse, por doquier, sus fallos. Precisamente esto es lo que obligaría a reconsiderar la labor de los órganos de control del gasto y si era tolerable el déficit, porque era necesario detener una política económica proclive a la creación de situaciones que, se quisiera o no, llevaban al desastre económico, y que se basaban en asignaciones muy importantes de dinero público.

En realidad todo esto había comenzado a derrumbarse desde 1957, aunque por motivos diferentes. En primer lugar, con el Tratado de Roma, de 25 de marzo de ese mismo año, se pone en marcha definitivamente un proceso de integración comunitario en Europa, que desde 1958 da muestras de un vigor colosal, y que comienza a agrupar importantísimas colectividades nacionales. La nación como exclusiva última instancia de la política económica, se va a esfumar. Dentro de la situación comunitaria que así nace, y que posee una realidad de gastos e ingresos, tendrá que aparecer el Tribunal de Cuentas Europeo, como así sucedió en 1975, el cual, como consecuencia de su expansión, más de una vez tendrá que coordinarse, con mayores o menores dificultades, con los Tribunales nacionales del ámbito de la

actual Unión Europea<sup>13</sup>. En todos los ámbitos, desde 1957, se observa cómo, en Europa, lo comunitario comienza a ganar la batalla a lo nacional en el terreno económico. No es el menor de estos acontecimientos el que desde el 1 de enero de 1993 no exista la menor cortapisa al tráfico entre las quince naciones de la Unión Europea, y comienza a serlo también la aparición desde enero de 1999 del Banco Central Europeo para once -hoy doce- de estos países.

En segundo lugar, diez años después de este planteamiento revolucionario, surge otra potente novedad. La intervención de Milton Friedman en la American Economic Association, El papel de la política monetaria<sup>14</sup>, va a exigir un profundo replanteamiento de toda la política económica de base keynesiana. La rectificación de ésta pasa a ser obligada. En 1977, con el mencionado Informe McCacken, la OCDE muestra a los países miembros de qué modo es preciso iniciar una reforma muy profunda en sus políticas económicas, que debe abordar importantes procesos de desregulación, de reprivatización, de reducción del gasto público, de rectificación parcial del papel progresivizador del mecanismo impositivo, y de equilibrio presupuestario. De otro modo surgirán, potentes, situaciones de estancamiento. Es el espíritu que existe tras el Pacto de La Moncloa, de 1978. A partir de 1981 esa rectificación de la política económica llega al ámbito iberoamericano, mientras la Comisión Económica para América Latina se alinea en coordenadas muy parecidas a las europeas, y surgen modificaciones y ampliaciones a los modelos de unificación económica, algunos de los cuales habían dado sus primeros pasos todavía bajo la influencia del citado estructuralismo económico latinoamericano. En este ámbito iberoamericano esto supuso, asimismo, la entrada, como consecuencia de los procesos de reprivatización, de empresas multinacionales extranjeras, especialmente norteamericanas y europeas.

Existe un tercer componente de esta nueva realidad. Como señaló el premio Nobel de Economía Rober W. Fogel en The American Economic Review<sup>15</sup>, prosigue la aceleración histórica que se inició a comienzos del siglo XIX, con una serie de cambios extraordinariamente radicales. En los últimos doscientos años se unen una serie de descubrimientos y novedades tecnológicas casi alucinantes con un incremento demográfico colosal. La situación llega, cabalmente, hasta ahora mismo, y es muy probable que, en adelante, prosiga este alud de descubrimientos y novedades que ha originado la realidad actual, aunque con una progresiva desaceleración en el incremento de habitantes de la Tierra. Pero hay que tener en cuenta que todo esto coincide con un argumento, también colosal, del sector ajeno al mercado, en parte como consecuencia de que en los países más prósperos el tiempo dedicado al ocio se incrementa de modo espectacular. Aparece así una enorme cantidad de trabajo voluntario -que vulgarmente se presenta como ocio- que planteará problemas importantes de medida derivados de la metodología actual de la Contabilidad Nacional. Esto exigirá modificaciones en el control del gasto del Estado del Bienestar, que tantos esfuerzos concitan actualmente en todas las naciones. "También esto obligará a todo un replanteamiento de multitud de premisas del Estado del Bienestar", porque "los estudios recientes indican que quienes han carecido de recursos inmateriales durante los primeros años de sus vidas, tropiezan con más dificultades para sentirse realizados después de la jubilación". Por otro lado no es posible olvidar lo que Robert Skidelsky señalaba en 1997<sup>16</sup>. "En los años ochenta se desarrolla una doble percepción entre los ciudadanos europeos. La primera, que los mecanismos de protección social no estaban consiguiendo transferir renta de ricos a pobres, de personas con empleo a personas sin empleo; sino que, más bien estaban dando lugar a transferencias internas dentro de los grupos de rentas medias y bajas, y desde éstos a colectivos que aprovechaban las trampas del sistema para vivir a costa de los demás. La segunda, que el incremento en los gastos sociales estaba llevando, en muchos países, a una atención insuficiente a las funciones básicas del

Estado -sanidad, educación o seguridad-; es decir, que el Estado del bienestar, en una situación de bajo crecimiento económico, estaba descuidando las funciones estatales primordiales para atender cuestiones secundarias o convertidas en prioritarias por razones de oportunismo político a corto plazo. El triunfo político de los defensores del presupuesto equilibrado (a veces, socialistas; a veces, conservadores o centristas) en, prácticamente, todos los países industrializados parece confirmar que, efectivamente, las cosas cambiaron bastante en los años noventa".

En el fondo lo que de ahí se desprendió fue una formidable reestructuración de los órganos de control del gasto en un número cada vez mayor de naciones. El proceso se consolidará si, efectivamente, esa serie de explosiones tecnológicas que nos rodean acaban por dar la razón a Keynes, cuando anunció esto en Madrid, en una conferencia que pronunció en 1930, en la Residencia de Estudiantes, bajo el título de La Economía de nuestros nietos. Concretamente indicó que con la Revolución Industrial, "a largo plazo, la Humanidad está resolviendo su problema económico". Como las necesidades absolutas, aquellas que padecemos cualquiera que sea la situación de nuestros ciudadanos, son solubles en un plazo perfectamente previsible, que Keynes cifraba en un siglo, se liquidaría de este modo el dilema clásico que un año después -exactamente en 1931- formularía así Lionel Robbins en su Ensayo sobre la naturaleza y significación de la Ciencia Económica; "Hay casos en que la disyuntiva es tener un pan o una azucena. La elección de lo uno importa el sacrificio de lo otro, y aunque podamos estar satisfechos de nuestra opción por las azucenas, no podemos engañarnos de que lo que hicimos fue realmente una elección, y que tendremos más pan después".

Este alud de bienes y servicios, que da la impresión de que se nos puede venir encima, apoyado en importantísimos avances científicos y tecnológicos, parece que no va a tener fin. Los viejos miedos de Malthus con el Ensayo de la población, de Stanley Jevons en The coal question y el último, el del Club de Roma con Los límites del crecimiento, da la impresión de que están definitivamente conjurados, tanto por la parte del dividendo -los bienes productivos- como por los del divisor: la población a la que se destinan. Claro que este mundo donde debería reinar este aparente optimismo, derivado de esos aludes ingentes de bienes y servicios, comienza a asustarse. Por supuesto que la alternativa de la planeación debe descartarse. Una vez se intentó y pronto se observó que, como planteaba Wittfogel, conducía, antes o después, a un atroz "despotismo oriental", aparte de cegar la propia producción, porque los mecanismos planificados superan en sus yerros, con mucho, a los yerros del mercado.

Cuidado con creer que así todo está resuelto. Surgen dos cuestiones muy importantes. En primer lugar en forma del gran pánico ante este alud, que se origina en la que Galbraith bautizó con agudeza poco corriente: The affluent society, o sea, La sociedad opulenta. Había que oponerse, en frase de su introductor en España, Fabián Estapé, a "la ilusión en la producción máxima, en la superioridad de los bienes de producción privada...". Lo que ha originado muchas veces ese progreso es un conjunto vastísimo de chirimbolos, de más que dudosa utilidad, que Galbraith indica que convive, en la misma sociedad, con escuelas públicas viejas y atestadas; con maestros, y profesores en general, mal pagados; con una criminalidad en ascenso rampante y una policía desmoralizada, entre otras cosas, porque tiene sueldos bajos; con escasos parques públicos y terrenos de juegos colectivos; con inaceptables servicios de saneamiento; con insuficientes, antihigiénicos y sucios, transportes colectivos; con una atmósfera cada vez más contaminada. Como se ve, en buena parte con los resultados de gastos de las Autonomías, Diputaciones y Ayuntamientos. Recuerdo que yo resumí así, ante mis alumnos, allá por el curso 1959-60, según leo en viejas notas de clase, este mensaje de Galbraith: Una pareja

de novios decide pasar una tarde de merienda en la orilla romántica de un río. No es problema, con el potente automóvil de él, alcanzar lugares aislados para el idilio, pero éste se ve impedido por la suciedad maloliente que se desprende de todos los remansos, con sauces renegridos y muertos por la contaminación, después de destrozarlos los gamberros; con suelos llenos de plásticos y botes de bebidas; con, en suma, fallos tan grandes en los servicios colectivos, que de nada sirve el poseer un bien privado carísimo y cromado, el automóvil. La contrapartida a una opulencia creciente, dice Galbraith, en el seno de una sociedad de masas, si no aumenta la significación del sector público, "es una mayor cochambre".

Esta aparente marcha hacia la opulencia, si no queremos evitar esta última alternativa de cochambre, empuja hacia arriba el grado de socialización del sistema, a través, esta vez, de muchas instituciones locales<sup>17</sup>. Naturalmente, es preciso incrementar el control sobre esto, so pena de encontrarnos, de nuevo, hundidos en la miseria general, a causa del freno al desarrollo del sector privado que acabará por imponer el mal funcionamiento del público local. Este tino en la orientación, corresponde siempre a las Contralorías, Intervenciones Generales, Contadurías o Tribunales de Cuentas.

Hay, por supuesto, algo de general en el fenómeno. Gracias al amparo estadístico de Angus Maddison, sabemos que de 1500 a 1992 la población mundial ha crecido un 1.180%, pero el alud de bienes y servicios lo ha hecho en un 11.560% nada menos. Todos los países aumentan su producción con fuerza. En el PIB por habitante, el de 1992 es 17 veces el de 1820 en los llamados nuevos países occidentales; Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda; 13 veces en la Europa Occidental; 10 veces en la Europa Meridional, donde estamos los españoles; 8 veces en la Europa Oriental; 7 veces en Iberoamérica; 6 veces en Asia y territorios de Oceanía y 3 veces en África. Pero aun con estos incrementos, vastas porciones de la Humanidad carecerán durante muchísimo tiempo de recursos congruentes con necesidades derivadas del mantenimiento de la dignidad humana. Volvamos a los países opulentos donde una colosal suma de bienes y servicios se ha puesto a disposición de una sociedad de masas -en el sentido que se expuso por Ortega y Gasset- que, con ello, ha caído en un gasto desenfrenado. Esto comienza a originar desequilibrios macroeconómicos muy serios. Los economistas estamos alarmados -y por supuesto los norteamericanos-, porque el lema de Estados Unidos parece ser el de "consumo, luego existo". Simultáneamente, en muchos lugares, grupos corruptos hasta la médula han logrado controlar muchos de estos mecanismos y orientan hacia sus bolsillos cifras de dinero fabulosas. En algunas regiones -África en cabeza, pero también en Asia comenzando por Japón, en las zonas orientales de Europa y en demasiados lugares de Iberoamérica-, los niveles de corrupción han hecho saltar las instituciones reputadas como más estables, incluidas las fronteras. Las consecuencias son penurias atroces para la mayoría del pueblo, y fortunas colosales para quienes controlan el proceso. Las mafias han plantado cara al Estado y sucesos que antes escandalizaba, ahora no parecen ni siquiera asombrar. Nuestro Tribunal de Cuentas ha tenido que ocuparse bien recientemente de una de esas desdichadas realidades en un municipio del Sur de España. Como señaló el colombiano José Félix Lafaurie Rivera, "la supervivencia de las sociedades democráticas depende de la eficacia de la lucha contra la corrupción... La fragilidad del sistema democrático está dada por la baja credibilidad de algunas de sus instituciones. La corrupción constituye el elemento central de ese desprestigio. A tal punto que países con diferentes grados de desarrollo y gobiernos de las más variadas tendencias, al afrontar hechos delictuosos o que transgreden las normas legales, generan situaciones que deterioran las bases mismas del sistema político y causan un clima de desconfianza que mina su pleno ejercicio". De ahí que "darle una respuesta eficaz a la corrupción es una necesidad que no da espera para la misma supervivencia de las sociedades

democráticas". En España se ha hecho un gran esfuerzo en ese sentido, y de acuerdo con los índices de Transparencia Internacional somos ahora mismo el país latino -de Europa y América- menos corrupto, detrás de Chile. Francia, Italia y Portugal, vienen detrás.

El problema de la corrupción se agrava porque ciertos tráfico -el de drogas, el de armas- producen beneficios colosales a una serie de personas que los acumulan en los paraísos fiscales, que se encuentran diseminados por todo el mundo y que existen incluso en Europa. Ahora mismo éstos son objeto de debate en el ámbito comunitario y no tiene el problema, -incluso por motivos históricos-, fácil solución.

No podemos olvidar que todo esto va acompañado de un proceso de privatización muy claro. En una encuesta realizada en 1994 por INTOSAI, 81 países de los 125 consultados en todo el mundo, respondieron que habían efectuado operaciones de privatización de empresas públicas. En Iberoamérica tuvieron el precedente de Chile, en 1974. Después de 1994 el proceso se ha acelerado. En el ámbito de la OCDE, el puesto primero en el proceso corresponde, para el periodo 1990-1997, al Reino Unido, seguido, por este orden, de Australia, Italia, Francia, Japón y España.

En porcentaje respecto al PIB, el puesto primero, también en este ámbito de la OCDE, corresponde a Nueva Zelanda, seguida de Australia, Reino Unido y España. En el caso iberoamericano, el proceso ha sido, salvo en Paraguay, República Dominicana y Costa Rica, muy rápido y general, de algún modo parecido al de la Europa oriental. La diferencia entre la situación iberoamericana y la europea se encuentra en la privatización, en la primera, de fondos de pensiones, instituciones de atención a la salud ya la educación, o sea, de componentes importantes del Estado del bienestar. Conocer a fondo el proceso privatizador -¿se ha vendido de la mejor manera posible para los ingresos del Tesoro público?; ¿se ha producido algún tipo de fuerte concentración monopolística entre grupos económicos locales, asociados con multinacionales y entidades financieras extranjeras?; ¿existe constancia de algún tipo de comisión en favor de funcionarios relacionados con este proceso?- pasa a ser un nuevo objetivo de las entidades de control externo en todo el mundo. En el caso español, ha surgido un auge considerable de empresas públicas territoriales -autonómicas, municipales-, que acaba de ser denunciado por María Gómez Agustín<sup>18</sup>.

Lo obvio es que todo esto, que debería ser objeto creciente de atención por los órganos de control interno y externo, como de modo ejemplar ha efectuado OLACEFS, se encuentra ante una especie de muro muy difícil de flanquear, porque en la cultura típica de masas en la que todo esto se empapa, toda reflexión moral profunda brilla por su ausencia. La filosofía, la teología, son disciplinas orilladas en cuanto puede existir alguna influencia de las mismas que destruya este nuevo paraíso terrenal que se ha construido dentro de un ambiente corrompido. Coadyuva a ello una crisis de valores, que el filósofo Habermas incluso contempla sin miedo. Prometeo ha robado el fuego, se ha unido a Dionisio y ha incendiado entusiasmado a toda la Tierra, en vez de utilizarlo para el hogar, para la fragua, para la alegría de cualquier noche de verano.

No es posible detener avances productivos o decisiones racionales de la política económica. Pero si lo es iniciar toda una serie de acciones para frenar este lado alarmante de la que podríamos llamar civilización hedonista de masas. Ahí el papel de los Órganos de control del gasto puede incluso a llegar a ser trascendental.

Pero si son importantes los cambios habidos como consecuencia del progreso del proceso comunitario europeo, de la crisis de deuda externa iberoamericana, del

cambio en el análisis económico a causa de la dispersión -casi desbandada- de las antaño victoriosas tropas keynesianas partidarias del déficit, de la aparición de una sociedad opulenta y hedonista de masas, que obliga a plantear de otro modo los puntos esenciales del Estado del Bienestar ante crecientes problemas, de alienación por un lado en los países ricos, de corrupción gravísima en los pobres, aun se nos van a multiplicar estas alteraciones en relación con los órganos de control del gasto cuando abordemos la última cuestión que se ha hecho presente desde finales de la década de los ochenta: la globalización. He ahí un tema que tiene que ser planteado con rigor, porque se trata de algo que no se puede esquivar.

Este fenómeno, que con toda su fuerza golpea en la realidad económica no más allá de hace quince años, y que no había interaccionado con fuerza para provocar ya un desarrollo muy fuerte, ya una contracción universal de la actividad económica, ahora lo ha hecho. Sin este componente de la globalización no es posible conocer qué nos está sucediendo ahora mismo.

Todo esto ha de partir de un dato expuesto por el presidente del Tribunal de Cuentas, el profesor Ubaldo Nieto de Alba: el que "a la era de la información le está sucediendo la era de la complejidad. La información del entorno, realimentada cada vez más por actos de esa red que constituye la economía global, se torna variable endógena, generando fluctuaciones que, en lugar de regresar, se amplifican, invadiendo el sistema global y dando lugar a turbulencias que durante mucho tiempo se han venido identificando con crisis globales o sistémicas". Esto, es; "el sistema ya no puede gobernarse con las estrategias propias de la economía del equilibrio"<sup>19</sup>.

Con todo esto a nuestra disposición resulta evidente que muchos de los modelos de gestión, y de control, de la economía de lo simple, tengan que dejar paso -dice Nieto de Alba- "a una gestión y control estratégicos, en los que se asuman los valores de la tercera generación de la economía: creatividad, flexibilidad, aprendizaje e integración; valores ascendentes y descendentes, donde los principios morales del sistema, por un proceso de retroacción -feed-back-, alimentan las bases éticas y morales de toda la organización, y donde el futuro pase a ser creación... Se trata de un control -el que esto requiere- que tiene relación con la creación de nuevas situaciones y que requiere cuestionar valores y culturas predominantes. Al mismo tiempo, hay que practicar el control ordinario, que debe modificarse para no obstaculizar el proceso de aprendizaje complejo y no frenar la velocidad del cambio"<sup>20</sup>, porque no podemos olvidar que es ahora también cuando comienzan a debatirse estas cuestiones.

El mismo Ubaldo Nieto de Alba, en su libro recentísimo, *Gestión y control en la nueva Economía. Innovación, Integración y Globalización*<sup>21</sup>, señala: "La nueva economía global requiere, en primer lugar, un amplio debate sobre cuál debe ser la mejor estrategia de gestión que consiga la estabilidad y evite las crisis sistémicas. La mentalidad tecnocrática tiende a proyectar sobre la globalidad al modelo de gestión a nivel local. Se dice que para que la economía mundial esté estabilizada hace falta un gran estabilizador. Si el orden estable de las economías nacionales reposa en la existencia de instituciones como Bancos Centrales, Fondos de Garantía, etc., se trataría de reproducir una organización similar a nivel global, por ejemplo, un Banco global que hiciera de prestamista en última instancia. Este camino, propio del construccionismo tecnocrático encuentra, sin embargo, ... dificultades ... que ... resultan incompatibles con la globalización en un contexto descentralizado, donde son los propios países los que tienen que internalizar estos costes... que eviten los riesgos de actuaciones poco prudentes". En el caso de España hemos experimentado cómo al actuar la política económica con más rigor en el seno de la Unión Europea, primero, y de la Unión Monetaria después, el impacto del sistema globalizado ha sido claramente positivo.

La última crisis económica, que golpeó, primero al mundo asiático, después al ruso y finalmente al iberoamericano -sobre todo más en el Sur del continente que en Centroamérica, el Caribe y México-, comunica una evidente actualidad a estos debates. En este mismo momento está presente, ante todos, el impacto de este fenómeno en problemas, a veces larvados, a veces expresos, en todo el mundo, y de qué forma, en muchas partes eso se experimenta de modo bien claro. Se ha provocado una revolución -gracias a la economía globalizada-, dentro de esa Revolución Industrial que tan bien bautizó Stendhal. Como dice el profesor argentino Carlos A. Floria, todas las situaciones revolucionarias tienen un primer impacto: la desestabilización. Pero es preciso no olvidar que ésta ha de superarse porque todo ha de plantearse en el seno de una sociedad democrática, que exige, de modo implacable, el cumplimiento de ciertos deberes cívicos, y muy destacadamente, el que se recaude y se gaste de modo eficaz por parte del Sector Público.

El sistema globalizado contempla esto atentamente. Si observa que la fiscalización no pone orden en el sector público de un país, con lo que la crisis es segura, aparta sus ojos de él. Esto significa menor inversión, mayores tipos de interés, frenos al desarrollo, tensiones inflacionistas, abundancia de desempleados. Mas he aquí que castiga, pero también premia. Aun país bien administrado, con las cuentas públicas llevadas con corrección, sin especiales tensiones derivadas de la corrupción, afluyen las inversiones, bajan los tipos de interés, los precios se equilibran con lo que el ahorro nacional fluye, y todo se interacciona, dentro del fenómeno de la causación acumulativa de Myrdal, para entrar en un círculo virtuoso en el que la riqueza llama a la riqueza.

Conseguir algo tan satisfactorio tiene consecuencias muy positivas dentro del actual sistema globalizado. Hay que entender así una reciente expresión de Jöel Roman en Esprit donde sostenía que "la globalización no es sólo un fenómeno económico; es también la aparición de una conciencia planetaria, y que por eso constituye el necesario contrapeso a la liberalización de los mercados y a los costes que esto engendra". Y esta conciencia planetaria castiga con dureza a los países donde abundan las situaciones corruptas o donde existen, sistemáticamente, desequilibrios macroeconómicos. Justamente los aspectos principales que deben abordar los Tribunales de Cuentas, las Intervenciones Generales, las Contraloría o las Contadurías.

Todo esto exige, desde ahora mismo, un nuevo planteamiento. El control del déficit se entremezcla en el actual caso de España, con la gran cuestión de su control en el ámbito europeo y, simultáneamente con esto, en el autonómico y local. Esto ha de hacerse con un espíritu nuevo una de cuyas características será la liquidación de todo tipo de recelos entre esas cuatro realidades: la comunitaria, la nacional, la regional y la local. No hay otra opción, porque como señaló Ezequiel Martínez Estrada en esa obra magna llamada Radiografía de la Pampa, "aislarse y contemplarse con recelo, es el gran mal de la soledad y de la ignorancia"<sup>22</sup>. Reuniones como ésta, cabalmente encuentran su razón de ser en combatir estos males y sus consecuencias.

## NOTAS

(1) Versión española de Unión Editorial, Madrid, 1987.

(2) Cfr. The Economic Journal, diciembre 1945, pág. 372.

(3) Se trata de la contribución de Gunnar Myrdal al trabajo del equipo que elaboró el

informe de la Comisión nombrada para resolver la cuestión del paro en 1934. En español puede consultarse en el libro de Gunnar Myrdal, *Los efectos económicos de la política fiscal*, Aguilar, Madrid, 1948.

(4) Macmillan, London, 1930, vol. I, pág. 175.

(5) J.R. Hicks, *El asunto Hayek*, en *Ensayos críticos sobre teoría monetaria*, Ariel, Esplugues de Llobregat, 1970.

(6) José Luis Feito, *Hayek y Keynes: el debate económico de entreguerras. (La polémica sobre las causas y remedios de las recesiones)*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2000.

(7) Los ensayos los agrupó en 1899 en un libro escrito en alemán, titulado *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, y que tuvo más difusión en su versión en inglés: *Eduard Bernstein, Evolutionary socialism*, Huebsch, New York, 1909, que se reimprimió por Schocken, New York, 1961.

(8) Antecedió Prebisch con su documento para las Naciones Unidas *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*, aparecido en 1949.

(9) En su autobiografía, contenida en *A Biographical Dictionary of dissenting economist*, dirigido por Philip Arestis y Malcolm Sawyer, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1992, pág. 528.

(10) Es necesario no olvidar el librito de Raul Prebisch, *Introducción a Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1947.

(11) En relación con Manoilescu, el primero que, a mi juicio enlazó su postura con las tesis PS fue Jacob Viner cuando señala, tras exponer los puntos de vista de Prebisch; "La argumentación anterior de un economista rumano Mihalil Manoilescu, con quien hace muchos años sostuve un debate recíprocamente insatisfactorio, pertenece a la misma escuela de pensamiento. Manoilescu sostiene que, dado que en todos los países las rentas per capita son más elevadas en las manufacturas que en la agricultura, las naciones predominantemente agrícolas aumentarán sus rentas per capita si, mediante el establecimiento de una protección arancelaria para las manufacturas, aumenta la proporción de la fuerza de trabajo empleada en la industria manufacturera"; cfr. *Jacob Viner Comercio internacional y desarrollo económico*, trad. De Jacinto Ros Hombravella, Tecnos, Madrid, 1961, págs. 77-78. Este volumen recoge las seis conferencias pronunciadas en julio y agosto de 1950 por Viner en la Fundacao Getulio Vargas de la Universidad Nacional de Brasil, y se publicaron por primera vez en portugués, en la *Revista Brasileira de Economía*, junio de 1951. Se observa la rápida reacción de Viner, que percibe cómo puede arraigar esta doctrina. De Manoilescu se tradujo, en relación con estas cuestiones su *Teoría del proteccionismo y del comercio internacional*, Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, Madrid, 1943. La crítica a este libro por parte de Viner puede verse en *The Journal of Political Economy*, 1932, vol. XI, págs. 121-125. La respuesta de Manoilescu, aparte de sus preludios en el *Weltwirtschaftliches Archiv*; en *Die nationalen Produktivkräfte und der Aussenhandel*, Berlín, 1937, págs. 227-230 y 275. Manoilescu, militante de la Guardia de Hierro, fue encarcelado y ajusticiado al caer Rumania tras el telón de acero, pero cuando Ceacescu se separó de la órbita soviética, lo rehabilitó, convirtiéndolo en referencia obligada para plantear cualquier orientación de la política económica rumana.

(12) Cfr. En este sentido, Elena San Román, *Ejército e industria: el nacimiento del*

INI, Crítica, Barcelona 1999; he intentado integrar todo esto en mi artículo La evolución desde una economía castiza a una. globalizada: sus consecuencias para los planteamientos defensivos españoles, en Economistas, junio 2000, Nro. 85, págs. 6-19.

(13) Cfr. El apartado El Tribunal de Cuentas: su consolidación estatutaria, elaborado por Nicole Stoffel Vallotton, para la obra dirigida por Marcelino Oreja Aguirre, El tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios, vol. I, Mc-Graw Hill, Madrid, 1998, págs. 522- 529. Existe también una monografía de G. Orseni, Le Cour des Comptes des Communautés Européennes, París, 1983. En el volumen II de esta obra dirigida por Marcelino Oreja Aguirre las págs. 189-191 aparece la redacción exacta del articulado constitutivo de la Unión Europea que afecta al Tribunal de Cuentas.

(14) Cfr. Milton Friedman. The role of monetary policy, en The American Economic Review, marzo 1968, vol. LVIII, No. 1, págs. 1-17. Se trataba del discurso presidencial en la American Economic Association, pronunciado el 29 de diciembre de 1967.

(15) Marzo de 1999. Hay traducción al español en Crónica de Economía de Cuenta y Razón del pensamiento actual, otoño de 1999, No. 5, págs. 8-33.

(16) Cfr. Rober Skidelsky, Beyond the Welfare Statem The Social Market Foundation, mayo 1997; la síntesis se toma de la nota de Luis M. Linde, ¡Todos al subsidio! En Revista de Libros, febrero 2001, n° 50, pág. 17.

(17) Una pista para aclarar estas relaciones en la colección de documentos contenidos en el librito de Elena Maza, Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936), Ariel, Barcelona, 1999.

(18) Cfr. María Gómez Agustín, El renacimiento del "INI". Situación y perspectivas del Sector Autonómico y Local, Círculo de Empresarios, Madrid, 2000.

(19) Ubaldo Nieto de Alba, en su conferencia Gestión, integración y globalización, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona, 16 de diciembre de 1998.

(20) Ubaldo Nieto de Alba, conferencia cit.

(21) Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pág. 109.

(22) Cfr. E. Martínez Estrada, Radiografía de la Pampa, edición crítica coordinada por Leo Pollmann, Colección Archivos, CSIC, Madrid, 1991 , pág. 55.