

ARISTOBUROCRACIA¹

Juan José Güemes

Les invito a leer este documento, lo que ha cabido en los límites de una revista, presentado por su autor en la Magdalena como si de una estimulante conferencia en una escuela de negocios se tratase, servida con una explícita serie de gráficos, además, de elaboración propia y contundente argumentario, que nunca dejó de ser amable. De nuevo agradecemos a Juan José Güemes su amistosa y aplaudida participación en Santander.

La crisis económica que España parece empezar a dejar atrás ha sido la más intensa y prolongada que hemos vivido, al menos desde mediados del siglo pasado. Antes de que se produjera, ningún español vivo podía recordar haber atravesado una situación en la que nuestro país experimentara semejante retroceso económico y social. Millones de españoles han perdido sus empleos, negocios y hogares. Han perdido bienestar y confianza en su propio futuro. Muchas cosas que antes de la crisis se daban por sentadas, hoy nos parecen inciertas. La renta

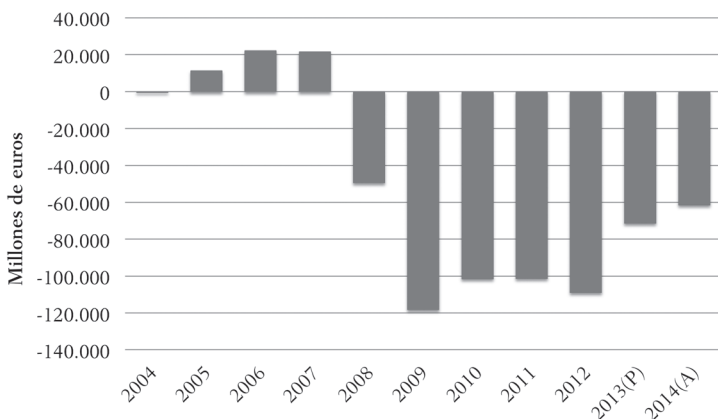
1 Resumen de la transcripción de la intervención en el seminario de la UIMP «Después de 2015: ¿más o menos liberalismo?» revisada por el autor.

de las familias ha experimentado un fuerte retroceso y las empresas han tenido que aprender a hacer más con menos y a salir a conquistar otros mercados para poder sobrevivir. La España real se ha visto abocada a vivir de un modo distinto: se ha apretado el cinturón y ha redoblado esfuerzos.

La pregunta que hoy podemos hacernos es si el sector público ha imitado el comportamiento de los ciudadanos a quienes debe servir y con cuyos impuestos presentes o futuros se financia o, si por el contrario, ha continuado expandiéndose, tal y como predicen James Buchanan y otros autores de la Teoría de la Elección Pública. Esto como consecuencia del sesgo de las decisiones en materia presupuestaria hacia la satisfacción de las preferencias de los políticos y de los intereses de los empleados públicos, que no necesariamente tienen por qué coincidir con el interés general. La constatación de un comportamiento divergente entre la España «oficial» y la «real» invitaría, a su vez, a preguntarse en qué medida el comportamiento de los gobiernos ha mitigado los efectos de la crisis o, si por contra, ha contribuido a que se prolongue y sea más intensa. Una nueva expansión del sector público podría interpretarse, también, como un desafío a la libertad de los ciudadanos, como un terreno conquistado por los gobiernos en detrimento de la sociedad civil, por mucho que se haga en su nombre, en un momento de especial debilidad de esta última.

Para intentar dar respuesta a estas preguntas, voy a utilizar fundamentalmente los datos de la Contabilidad Nacional referidos al consolidado de las Administraciones

GRÁFICO 1: *Capacidad / Necesidad de financiación de las AAPP (IGAE)*



Públicas, correspondientes al periodo 2007-2014, publicados por los auditores del Reino, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Son datos agregados, que comprenden el resultado del desempeño del conjunto de los gobiernos municipales, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, comunidades y ciudades autónomas, de la Administración General del Estado y de la Seguridad Social, desde el comienzo de la crisis en el año 2007, que se toma como punto de partida, hasta el último ejercicio auditado por la IGAE, el 2014. No se trata, por tanto, de un juicio a la labor de un gobierno en concreto, sino un análisis de qué ha ocurrido con las Administraciones Públicas (la España oficial) a lo largo del periodo considerado y su contraste con el comportamiento de la sociedad (la España real).

GRÁFICO 2: *Recursos y empleos de las AAPP (IGAE)*

EL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La crisis económica provoca, a partir del año 2007, un abultadísimo déficit público (Gráfico 1) que durante cuatro ejercicios consecutivos, entre 2009 y 2012, llega a superar los cien mil millones de euros. Incluso, en 2014 se sitúa por encima de los 60.000 millones. Este colosal desequilibrio es consecuencia de la abrupta caída de los ingresos pero, sobre todo, del crecimiento sin control del gasto público (Gráfico 2). De hecho, el único capítulo de gasto que se ha reducido entre 2007 y 2014 es el de la inversión pública (Gráfico 3). El gasto corriente (Gráfico 4) sube un escalón de 70.000 millones de euros, entre 2007 y 2009, para situarse en torno a los 430.000 millones y en ese nivel parece haberse acomodado, sin que pueda apreciarse ningún esfuerzo relevante por ajustarlo. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el «ahorro de las Administraciones Públicas» (Gráfico 5) y permite apreciar

GRÁFICO 3: *Empleos de capital de las AAPP (IGAE)*

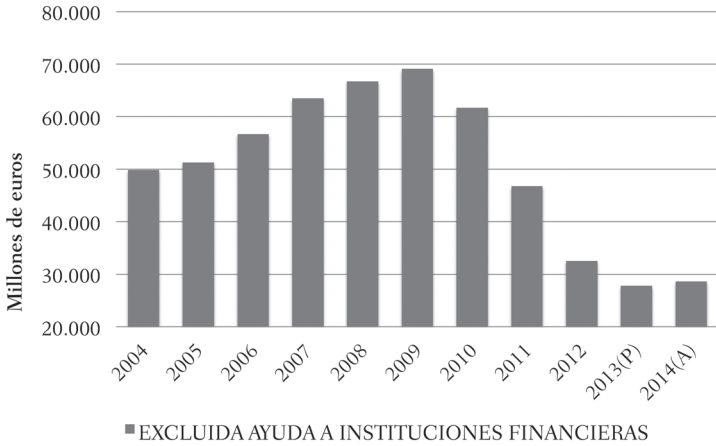
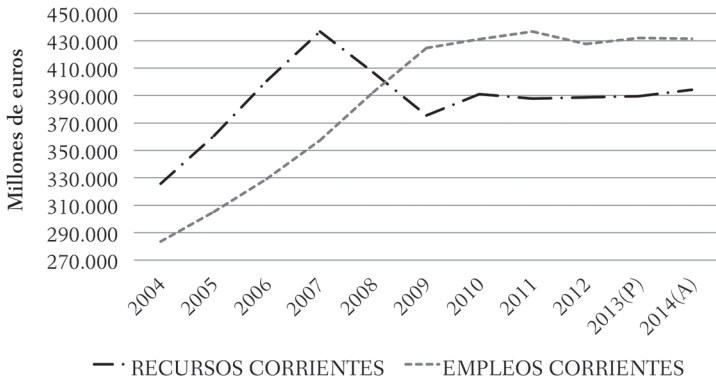
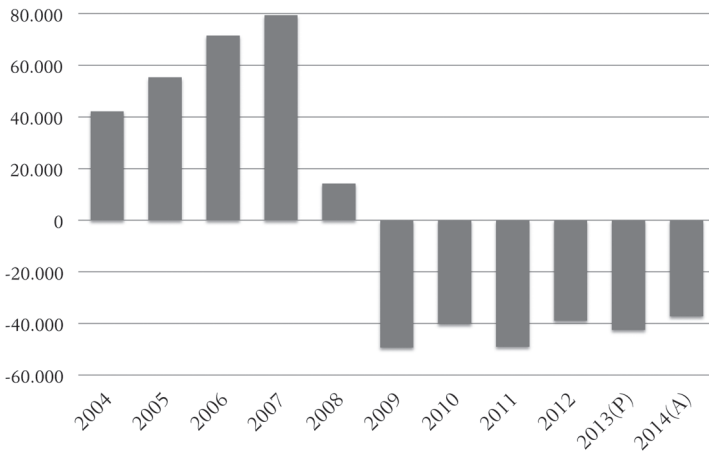


GRÁFICO 4: *Recursos y empleos corrientes de las AAPP (IGAE)*



qué parte de las inversiones son financiadas con los ingresos ordinarios, sin necesidad de recurrir al endeudamiento. Cuando el saldo es negativo nos indica que nos estamos endeudando para financiar gasto corriente y supone una

GRÁFICO 5: Ahorro de las AAPP (IGAE)



luz roja que alerta de la insostenibilidad de las cuentas públicas. En España, el saldo es negativo desde 2009 y se mantiene sin cambios sustanciales. Esto se traduce en un «desahorro» que ronda los 40.000 millones de euros, lo que supone un deterioro de este saldo de casi 117.000 millones, en comparación con 2007, del que cabe atribuir dos tercios al aumento del gasto corriente y el tercio restante a la caída de los ingresos (Gráfico 6).

GRÁFICO 6: *El deterioro de las cuentas públicas se debe al aumento del gasto corriente, más que al deterioro de los ingresos*

DETERIORO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS (2007-2014)		
AHORRO PÚBLICO	-116.606	100%
RECURSOS CORRIENTES	-42.506	36,5%
EMPLEOS CORRIENTES	+74.100	63,5%

GRÁFICO 7: *Intereses*

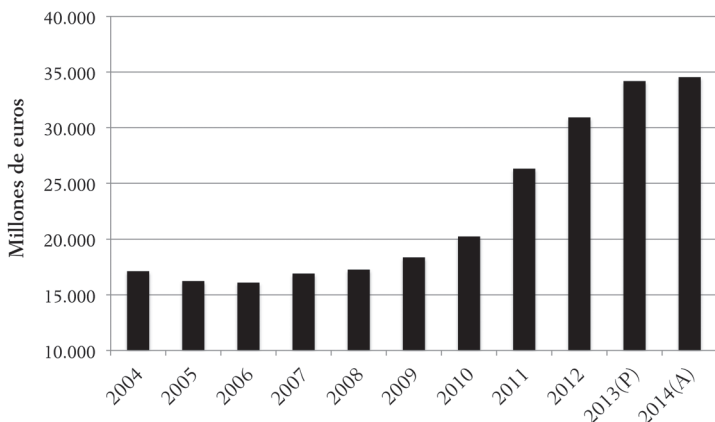
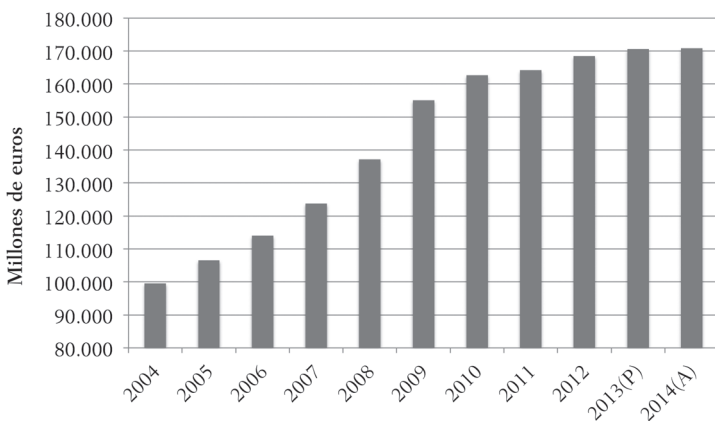


GRÁFICO 7B: *Prestaciones sociales «monetarias»*



EL CRECIMIENTO DEL GASTO CORRIENTE

El crecimiento del gasto corriente obedece, en gran medida, a las prestaciones sociales (Gráfico 7B) y a los intereses de la deuda pública (Gráfico 7). Entre las primeras se encuentran las pensiones y el desempleo, cuyo gasto

ha crecido en casi 50.000 millones de euros, entre 2007 y 2014. Evitar cualquier ajuste o reforma en nuestro sistema de pensiones se ha convertido en una prioridad política proclamada por los sucesivos gobiernos. Por su parte, el gasto en prestaciones y subsidios a los parados ha crecido exponencialmente en un contexto de fuerte destrucción de empleo. En el mismo periodo, el gasto por intereses se ha duplicado, como consecuencia del aumento de la deuda pública y por la mayor rentabilidad exigida durante la mayor parte de estos años por unos inversores que habían perdido la confianza en España.

Pero, incluso, sin contar el gasto en prestaciones sociales y en intereses, el resto del gasto corriente (Gráfico 8) es en 2014 significativamente superior al de 2007, el último ejercicio de un largo periodo de bonanza económica en

GRÁFICO 8: *Empleos corrientes sin intereses
ni prestaciones sociales «monetarias»
(distintas a las prestaciones sociales en especie) IGAE*

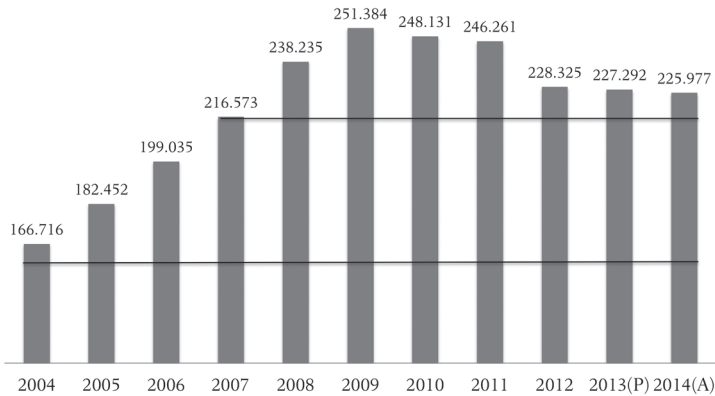
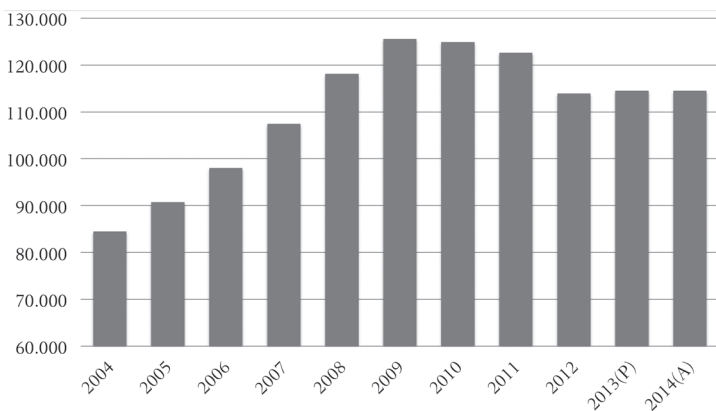


GRÁFICO 9: Remuneración asalariados AAPP CN (IGAE, INE)

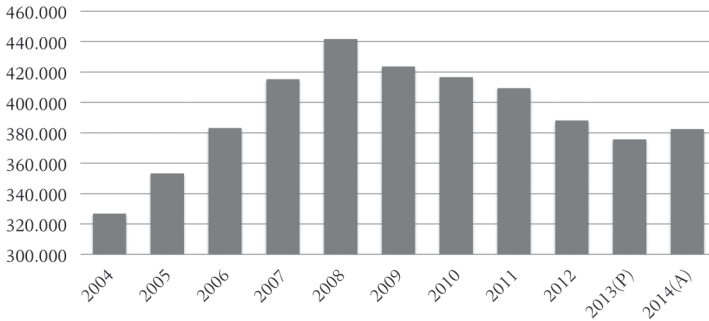


el que las Administraciones se comportaron como si todo tuviera cabida en el presupuesto público. La burocracia nos cuesta más: dedicamos más recursos a pagar las retribuciones de los empleados al servicio de las Administraciones Públicas y sus gastos de funcionamiento.

EL AJUSTE ASIMÉTRICO

El ajuste ha recaído en la España real. Si se atiende solo a los discursos publicados se puede llegar a la conclusión de que todo el sufrimiento de la crisis lo ha asumido la España oficial: disputas entre Administraciones por el reparto de los recursos, marchas blancas, verdes y de otros colores, y protestas por la (inexistente) reducción del gasto público promovidas por perceptores de transferencias del presupuesto público de diversa condición. Lo cierto es que el ajuste lo ha sufrido casi en exclusiva la España real que financia con su dinero, a través de los impuestos, a la oficial.

GRÁFICO 10: *Remuneración asalariados sector privado CN (IGAE, INE)*



En contraste con el crecimiento de la masa salarial de los empleados públicos (Gráfico 9), la remuneración total de los asalariados del sector privado (Gráfico 10) se redujo en más de 30.000 millones, entre 2007 y 2014. El resultado: un aumento de participación de los salarios de los empleados públicos sobre el total. Según los datos de la Memoria de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), las rentas fiscales medias de los salarios del sector público eran en 2010 un 47% superiores a las del sector privado; en 2014, las superaban en un 50%.

La misma Memoria de la AEAT recoge una caída de la renta bruta de los hogares, sin tomar en cuenta los impuestos, de casi 31.000 millones (un 5,4%) entre 2010 y 2014, como consecuencia de la destrucción del empleo y de la evolución de los salarios. Pero mayor aún es la merma que produce en el bienestar de las familias el aumento de los tributos: los importes devengados por IVA e IRPF crecen en ese mismo periodo en más de 43.000

GRÁFICO 11: *Financiación de entidades de crédito a otros sectores residentes (BANCO DE ESPAÑA)*

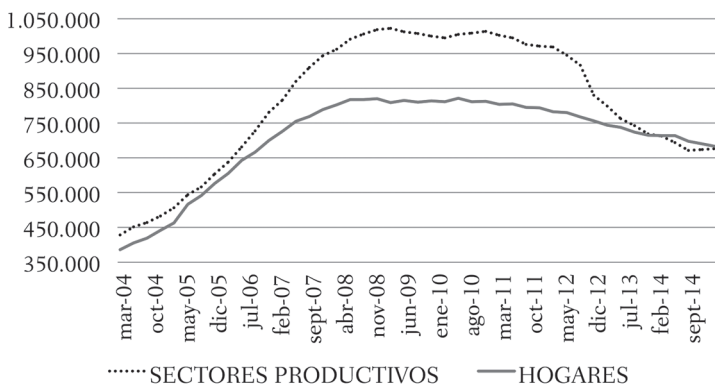
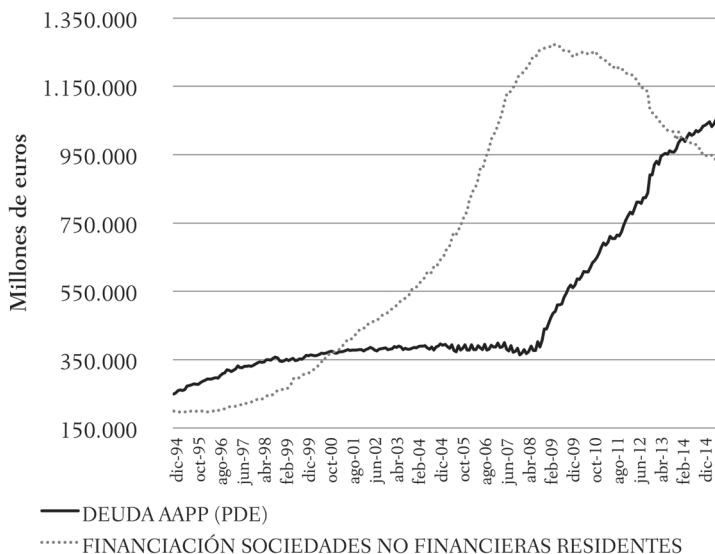


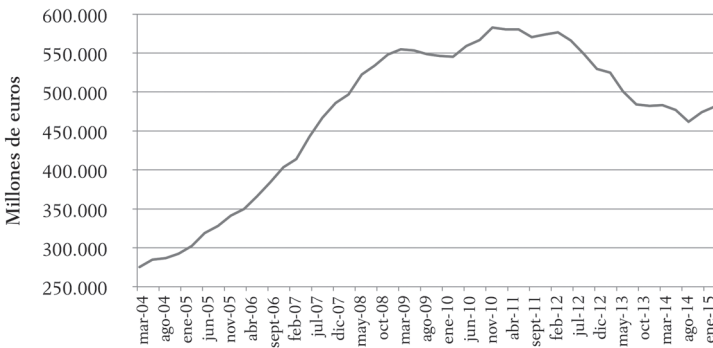
GRÁFICO 12: *Financiación de las AAPP y de las sociedades no financieras residentes (BANCO DE ESPAÑA)*



millones, a lo que habría que añadir el impacto de otras contribuciones.

La asimetría del ajuste también se refleja con toda contundencia en la evolución de la deuda pública en comparación con la deuda de las empresas y de las familias. Mientras estas últimas han reducido su endeudamiento a niveles de hace una década (Gráfico 11), la deuda pública ha continuado creciendo hasta alcanzar dimensiones desconocidas en nuestra historia reciente (Gráfico 12). Solo entre diciembre de 2011 y marzo de 2015, el crédito bancario a empresas no financieras, excluidas las de los sectores inmobiliario y de la construcción, se redujo en 93.000 millones de euros (Gráfico 13).

GRÁFICO 13: *Financiación entidades de crédito a sectores productivos residentes sin construcción y servicios inmobiliarios (BANCO DE ESPAÑA)*



LA CONTRIBUCIÓN DE LA ESPAÑA OFICIAL A LA CRISIS
 Parece evidente que la España oficial se ha comportado de forma distinta a la España real que ha aprendido a hacer

más con menos. La oficial ha gastado más, ha subido los impuestos y ha aumentado la deuda pública hasta alcanzar un punto cercano al de no retorno, cuya corrección exigirá en un futuro no muy lejano un esfuerzo colosal a los contribuyentes.

Habrà quien defienda que de haberse contenido el crecimiento del gasto público se habrían agravado los efectos de la crisis y que el sector público ha jugado, de cierta manera, un papel contracíclico dejando que los llamados estabilizadores automáticos entren en juego. Desde mi punto de vista, el sector público en su conjunto ha contribuido a prolongar la crisis. El aumento de los impuestos directos e indirectos a las familias ha mermado su renta y ha contribuido a agudizar la caída del consumo interno. El aumento de la deuda pública, en un contexto de crisis financiera internacional, ha contribuido a reducir la financiación a las empresas. Es evidente que debía producirse una reducción de la financiación a la construcción y a los servicios inmobiliarios, que alcanzó dimensiones absurdas en los últimos años previos a la crisis. Pero, sobre todo a partir de 2012, se drenaron recursos financieros a la España más productiva y dinámica: a la agricultura, la industria y a los servicios. ¿Cuántas empresas han cerrado sus puertas por la falta de liquidez provocada por la ausencia de financiación adecuada y por la demora en el pago de las propias Administraciones Públicas?; ¿cuántas empresas competitivas han pasado por dificultades para financiar no solo nuevas inversiones sino su capital circulante?; ¿cuántos empleos se han perdido o se han dejado de crear por el efecto de la competencia de un sector público insaciable

por unos recursos financieros escasos?; ¿qué sacrificios adicionales se exigirá a la sociedad para poder pagar una deuda que está cerca de ser impagable? Todo esto ha ocurrido mientras celebrábamos con alborozo que el Tesoro Público era capaz de cubrir las emisiones de deuda necesarias para financiar un gigantesco déficit público.

AL MENOS, ¿TENEMOS MEJORES SERVICIOS PÚBLICOS?

En España es imposible dar una respuesta a esta pregunta porque no hay una medición rigurosa, relevante, sistemática y ampliamente publicitada del desempeño de los servicios públicos. No solo no existe un sistema eficaz de evaluación de su calidad, sino que en no pocos ámbitos de lo público se ha instalado una corriente de opinión contraria a medirla. El ejemplo más significativo es el de la denominada «Marcha Verde» de la educación, que ha hecho de la oposición a la evaluación de los conocimientos de los alumnos de primaria una reivindicación central. Esto significa que en uno de los países del mundo con peores resultados del sistema educativo y donde el sector público es el principal provisor de estos servicios, los empleados públicos (o al menos una parte de los mismos que goza de un amplio respaldo por parte de partidos políticos, sindicatos y medios de comunicación) se oponen a que los contribuyentes conozcamos los resultados de su trabajo. En esta cultura de oposición a la medición del desempeño de los servicios públicos parece subyacer un sentimiento de propiedad por parte de quienes los prestan. Desde ese sentimiento, algunos empleados públicos se consideran legitimados incluso a negar a un contribu-

yente el acceso a un servicio al que tiene derecho si, por ejemplo, sus preferencias políticas son distintas a las suyas. Eso es lo que reveló el «escrache» de más de un centenar de trabajadores del Hospital General Universitario La Paz a la entonces delegada del Gobierno en Madrid, Cristina Cifuentes. Contra la ley y contra la más elemental ética profesional, un buen número de sanitarios tomó las puertas del hospital para protestar por la atención prestada a una paciente que había ingresado inconsciente y en estado crítico.

ANARQUÍA CONSTITUCIONAL

Para James Buchanan hay un escenario aún peor y más amenazante para la libertad que el crecimiento descontrolado del presupuesto público (y de su contrapartida, los impuestos detraídos de los bolsillos de los individuos) como consecuencia del sesgo hacia las preferencias e intereses de los políticos y de los empleados públicos. Ese escenario es el que se produce cuando los gobiernos y otros poderes del Estado sobrepasan los límites del marco legal e imponen sus propias preferencias e intereses por encima de la legislación vigente, cambiando «de facto» la ley a su propia conveniencia. Lamentablemente, también podemos encontrar ejemplos (y, no pocos) de lo que Buchanan denomina «anarquía constitucional» que constituyen un síntoma inequívoco de un deterioro de la libertad frente al que no debíamos ser indiferentes. Como bien avisaba Tomas Jefferson, el precio de la libertad es su eterna vigilancia. Esa vigilancia corresponde a todos y cada uno de los ciudadanos y es indelegable.

¿NECESITAMOS MÁS O MENOS LIBERALISMO?

No me cabe duda de que necesitamos recuperar el espacio de libertad individual perdido. Hoy estamos más cerca de Rousseau que de Locke. Y de Rousseau a Hobbes hay solo un paso. Nos hemos instalado en una dictadura de las mayorías, en la confusión de los conceptos de libertad y democracia, en la fantasía de que siempre hay otro para pagar la factura y en una inmoral indiferencia hacia los abusos del poder que sufren algunos de nuestros conciudadanos desde la ingenua convicción de que nunca seremos víctimas. Por tanto, mi respuesta a la pregunta planteada en este seminario es que hace falta más liberalismo. ■