

EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA DEMANDA PÚBLICA EN EL PERIODO 1980-1984

ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA
FERNANDO DEL CASTILLO CUERVO-
ARANGO
Economistas

Palabras clave: Demanda pública.
Nº de clasificación JEL: H5, H61, H7, H72, H77.

«Keynes, el hombre que más ha jugado con el tiempo desvirtuándolo sin darse cuenta y mareándonos, con ello, a todos sus comentaristas».

Germán Bernácer

0. INTRODUCCIÓN

Desde la implantación del pensamiento económico keynesiano como paradigma dominante y con el progresivo crecimiento de la actividad económica del sector público, fenómeno generalizado a todos los países occidentales a partir de la Segunda Guerra Mundial, la política presupuestaria ha adquirido un papel privilegiado en cuanto instrumento propicio para regular la coyuntura.

Los efectos económicos del presupuesto se han contemplado siempre a partir del saldo que arrojaba el mismo. Desechado el principio clásico del equilibrio presupuestario, se fueron abriendo paso un buen número de técnicas, cuya finalidad era la consecución de un presupuesto que contribuyese a la estabilidad económica. Cabe citar así, desde la pura y simple consideración del saldo presupuestario, a las más complejas de saldo presupuestario de pleno empleo, margen estructural presupuestario. Producto Nacional Bruto cíclico puro o presupuesto neutral a la coyuntura. Cada una de ellas ha venido asociada, por lo general, a la experiencia de algún país concreto (USA, Holanda, República Federal Alemana...) y su éxito ha sido diverso (1).

Hoy en día, el más reciente desarrollo de la teoría económica (elección pública, expectativas racionales...) ha motivado propuestas de gestión de los programas de ingresos y gastos públicos muy diferentes a las imperantes en las décadas de 1960 ó 1970. Su tendencia general se inclina hacia la reducción de la discrecionalidad y, por lo tanto, en cierto sentido, a una vuelta a los principios clásicos.

Como quiera que sea, lo que a nosotros nos interesa retener de cara a introducirnos en el objeto del presente artículo es que los efectos económicos de la actividad del sector público deben evaluarse a partir de la consideración conjunta de los ingresos y los gastos públicos. Y si nos interesa retener tal idea es, precisamente, para señalar la primera de las limitaciones del análisis que vamos a desarrollar, a saber: que se trata de un análisis que parte de la exclusiva consideración del gasto público, excluyendo completamente a los ingresos. Más aún, ni siquiera se va a partir de la totalidad de los gastos públicos, sino de una parte de éstos, más concretamente, de la que anuncia el título del artículo, de la demanda pública.

Quedan, pues, al margen todos los efectos que puedan producir las operaciones de redistribución de renta,

(1) Una clasificación más extendida de estas opciones de política presupuestaria las agrupa en tres tipos: presupuesto cíclico, presupuesto de

estabilización automática y superávit presupuestario de pleno empleo.

centrándonos exclusivamente en la contribución de las Administraciones Públicas (AA.PP.) a la demanda a través del consumo y de la inversión.

La razón de proceder a un análisis tan parcial está en las propias posibilidades que brinda el método que se va a utilizar (Input-Output).

Las Tablas I-O permiten, en efecto, analizar el impacto sobre producción (valor añadido) y empleo de una variación en la demanda de origen público. No vamos a insistir sobre los impuestos en que se basa el modelo Input-Output, simplemente mencionaremos que los coeficientes fijos de producción y el hecho de ser un modelo tirado desde la demanda lo sitúan en la más pura estirpe Keynesiana, de ahí que incorpore muchas de las limitaciones inherentes a este tipo de modelos.

En un epígrafe posterior se ahonda en el paralelismo existente entre el análisis intersectorial y el más sencillo planteamiento del multiplicador keynesiano; pese a ello, no queremos dejar de anticipar una limitación que es común a ambos modelos. A tal fin, retomamos la cita que encabeza este artículo, previniéndose sobre el incorrecto papel que a veces se hace jugar al tiempo en el análisis económico, y la completamos con un párrafo del mismo autor cuyo tenor literal es el siguiente:

«... Parece que lo único que se mostró eficaz como paliativo del paro fue que el Estado y las corporaciones públicas tomaran dinero a préstamo de los bancos y lo emplearan en obras: la cosa tenía muchos precedentes y ha sido el medio usado ordinariamente en todas partes para dar trabajo en casos de paro; pero se consideró como un descubrimiento la observación de que la ocupación conseguida superaba a los brazos primitivamente ocupados con el gasto inicial.

... La explicación propuesta por Keynes fue más bien desgraciada, porque la basó en que dependía nada más de la parte de renta que se dedicaba al consumo, que era tan sólo una fracción del aumento de renta obtenido. Keynes supuso que el aumento total conseguido equivalía a la suma de una serie de términos,

formado cada uno por el anterior multiplicado por la fracción consumida por una unidad. Considerando 100 el gasto inicial y 4/5 la proporción de lo consumido por unidad de renta, el aumento obtenido será:

$$\langle \Sigma = 100 + 100 \cdot \frac{4}{5} + 100 \left(\frac{4}{5}\right)^2 + \dots + 100 \left(\frac{4}{5}\right)^{n-1} \rangle$$

lo cual nos da, cuando tiende a infinito:

$$\Sigma = 100 \times 5 = 500$$

El multiplicador sería 5. Keynes, prescindiendo de la duración del tiempo, se despachaba muy ricamente; para él la eternidad era un instante; ese 5 que matemáticamente está en el infinito del tiempo, para él se realizaba en el mismo momento en que se pagaban las 100 libras.»

Siguiendo la enseñanza de esta larga cita, nosotros huiremos de presentar como propio de un ejercicio el impacto, directo o inducido, que un volumen de demanda dado haya podido suponer, porque eso implicaría que en el mismo período en que un flujo de gasto se realizase se habrían atravesado también todos los complicados caminos de la matriz inversa. Teniendo presente que lo que se entiende por impacto son los contenidos de valor añadido y empleo, lo que supone una visión *ex post*, es decir, que los efectos finalizan con la propia demanda, en lugar de iniciarse con la misma, como ocurre con el multiplicador keynesiano. Así pues, aun cuando los datos se presenten con su referencia temporal, las limitaciones del análisis en modo alguno nos permiten tomar por buena esa periodificación de los efectos.

No son pocas, como se ve, las limitaciones del método (Input-Output), que constituye, en nuestra opinión, un instrumento preciosísimo para el estudio de una determinada estructura productiva, pero tan sólo una herramienta más para abordar temas como el del presente artículo.

Anunciado ya el objeto del trabajo (analizar el impacto en valor añadido y empleo de la demanda pública), adelantamos el contenido que sigue, que incluye un breve examen de la evolución de la demanda pública entre 1980 y 1984, una exposición de la utilización del método Input-Output, el comentario de

los resultados y, como colofón, unas consideraciones finales.

1. EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA PÚBLICA EN EL PERIODO 1980-1984

1.1. La evolución de las Administraciones Públicas en el contexto del Estado

El período sobre el cual va a girar el análisis del impacto económico de las Administraciones Públicas (AA.PP.) en el País Vasco constituye una etapa de hondas transformaciones en todo el Sector Público del Estado. Si hubiera que seleccionar tres puntos de atención como más representativos de todas esas transformaciones de las que hablamos, quizá la elección pasará ineludiblemente por los tres siguientes: 1) el fuerte aumento del gasto público registrado en el período, 2) el creciente déficit público, y 3) el proceso de descentralización del gasto público.

Desde la irrupción de la crisis económica, en torno al año 1974, los gastos de las AA.PP. habían experimentado ya un fuerte avance en una primera etapa, pasando de representar un 24,9 % del P.I.B. en 1975 a un 32,6 % en 1980, evolución que se confirmaría en el período que comentamos, ya que para 1984 la participación del gasto público ascendía a un 38,5 % (2). Dentro de ese constante avance de posiciones del gasto público, correspondió el mayor protagonismo al gasto corriente, representando los gastos de capital un porcentaje bastante reducido (entre 3,5 y 5,5 puntos de los porcentajes antes citados). Este proceso de incontenible crecimiento del gasto parece, sin embargo, que llega a su fin,

(2) El comparar las cifras de gasto público (y también otras magnitudes como exportaciones, importaciones, etc.) con el P.I.B. es una práctica habitual, pero no muy correcta. La variable macroeconómica que debe tomarse como término de comparación es el valor de la producción, pues de lo contrario los ratios obtenidos se prestan a interpretaciones erróneas; como sería en nuestro caso el pensar que un 38,5 % del P.I.B. depende de las AA.PP. El P.I.B. debe tomarse, en consecuencia, como una mera referencia que sirve para ilustrar la evolución gasto.

ya que en 1984 precisamente se produce una reducción de una décima en el peso del gasto público (38,5 % frente a 38,6 %), y aunque en 1985 volvió a avanzar hasta situarse en el 38,8 %, todo parece indicar que aquel crecimiento persistente del gasto en términos reales no se volverá a producir.

La razón de tal cambio de tendencia está en la necesidad de proporcionar la adecuada respuesta a un problema que señalábamos también como tema central: el déficit público. Entre 1975 y 1980, el crecimiento del gasto público se llevó a cabo sin un desbordamiento del déficit público, que se situaba al final de dicho período en un punto máximo de un 2 % del P.I.B. Pero, a partir de 1980, se fueron manifestando de forma acusada los síntomas de agotamiento del potencial recaudatorio de la reforma fiscal, de forma que el crecimiento del gasto público llevó las cifras del déficit público hasta el entorno del 5 % del Producto Interior Bruto. Esos niveles de déficit público, considerados ya perjudiciales por autoridades y expertos, motivaron una reorientación de la política fiscal, cuyos síntomas ya se reflejan en las cifras de 1984 y 1985.

Junto al crecimiento del gasto público y a su inevitable acompañante, el déficit, un tercer acontecimiento reclama nuestra atención: la descentralización del gasto público que ha supuesto el alumbramiento constitucional de un nuevo tipo de ente territorial, las Comunidades Autónomas. El llamar la atención sobre la recomposición del Sector Público que supone el nacimiento de la nueva Administración Autonómica es una cuestión obligada, pues nos permite tender un punto para pasar del comentario del Sector Público en el marco del Estado al verdadero ámbito de estudio del presente artículo, esto es, al País Vasco.

Descritas muy someramente algunas de las notas destacables de la evolución de las Administraciones Públicas en el Estado, vamos a centrarnos ya en las variables que, como hemos anunciado, han de servir de base para nuestro análisis; es decir, el consumo colectivo y la inversión pública, o lo que es lo mismo, la contribución directa de las Administraciones Públicas a la demanda final.

Cuadro n.º 1.1 Elasticidad-Renta de la demanda final de las administraciones públicas

PAIS VASCO

AÑO	1 Δ Consumo/ Consumo	2 Δ Inversión/ Inversión	3 Δ Demanda total/Deman- da total	4 Δ P.I.B./ P.I.B.	1/4 Elast.-Renta del Consumo	2/4 Elast.-Renta de Inversión	3/4 Elast.-Renta de Dem. total
1980	—	—	—	—	—	—	—
1982	0,344	2,462	0,596	0,248	1,387	9,927	2,403
1983	0,211	0,373	0,253	0,105	2,010	3,552	2,409
1984	0,092	0,266	0,141	0,107*	0,860	2,486	1,318

ESTADO

AÑO	1 Δ Consumo/ Consumo	2 Δ Inversión/ Inversión	3 Δ Demanda total/Deman- da total	4 Δ P.I.B./ P.I.B.	1/4 Elast.-Renta del Consumo	2/4 Elast.-Renta de Inversión	3/4 Elast.-Renta de Dem. total
1980	—	—	—	—	—	—	—
1982	0,365	1,018	0,455	0,299	1,221	3,405	1,522
1983	0,175	0,158	0,172	0,142	1,232	1,112	1,211
1984	0,127	-0,193	0,067	0,136*	0,934	-1,419	0,492

* Las cifras del P.I.B. correspondientes a 1984 son un avance provisional.

Fuente: Cuentas Económicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Informe anual 1984 del Banco de España y elaboración propia.

En el cuadro n.º 1.1 se ofrece una primera aproximación al conocimiento de la evolución de la demanda pública entre 1980 y 1984, a través del examen de la elasticidad-renta de la misma y de sus componentes (3).

En primer lugar, observamos que el crecimiento del gasto público en el Estado, al que hemos venido refiriéndonos, se traduce, por lo que a la demanda de consumo e inversión respecta, en una elevada elasticidad para el período comprendido entre 1980 y 1983, y en un valor notablemente más reducido en 1984. Estas cifras complementan lo dicho anteriormente, ya que ponen de manifiesto cómo la reducción del gasto público en 1984 no operó a través de los gastos redistribuidores de renta, sino a través de la demanda directa, y muy principalmente mediante la reducción de los gastos de capital, cuya elasticidad presenta un valor negativo del -1,419.

Frente a las cifras del Estado, las AA.PP. en el País Vasco registran unos ritmos de crecimiento mucho más elevados todavía. Entre 1980 y 1983 la elasticidad de la demanda pública es del 2,40, y aunque en 1984 desciende sensiblemente, al igual que lo hiciera en el conjunto del Estado, su valor, 1,318, se encuentra muy por encima del correspondiente estatal. Si atendemos a los componentes, destaca extraordinariamente la elasticidad-renta de la inversión que alcanza en el País Vasco unos valores que triplican a los del Estado. También la elasticidad del consumo público es en general superior, sobre todo en 1983, año en el que alcanza un valor del 2,01; pero hay que señalar también que el valor de 1984 está por debajo de su correspondiente estatal.

Para una más adecuada comprensión de estas cifras, no se puede dejar de señalar que los incrementos de renta en el período 1980-1984, metidos a través del Producto Interior Bruto al coste de los factores, son sistemáticamente inferiores en el País Vasco, circunstancia que tiende a incrementar comparativamente los valores de las elasticidades-renta obtenidos.

(3) Antes que nada hay que precisar que las cifras referentes al Estado no se corresponden con las citadas en párrafos anteriores, ya que entonces nos referíamos a gastos totales, incluidas transferencias e intereses, en tanto que el concepto de demanda pública es más restringido.

Aun con la reserva de esta última matización, podemos adelantar ya una primera conclusión, que no es otra que el extraordinario crecimiento de la demanda pública en el País Vasco, crecimiento que supera netamente al registrado en el Estado y que se concentra, desde el punto de vista temporal, en el período 1980-1983, y, desde el punto de vista de sus componentes, en la inversión pública.

No hay que olvidar, sin embargo, el raquitismo tradicional de los servicios prestados por las Administraciones Públicas en el País Vasco. Así, en 1980, la demanda pública por habitante era de 47.000 pesetas, cuando la media española estaba cerca de las 60.000 pesetas (Contabilidad Nacional, base 1980). Este bajo punto de partida del consumo y la inversión pública motiva que, a pesar del extraordinario crecimiento comentado, en 1984 el gasto por persona en Euskadi alcanza un valor de 107.000 pesetas frente a las 112.000 del Estado, niveles ambos que pueden considerarse equiparables si se tienen en cuenta las dificultades de regionalización de algunos gastos públicos.

Este enmarque estatal del comportamiento de las AA. PP. en el País Vasco es de gran utilidad, pues no podemos perder de vista que en ambos espacios económicos se da un notable paralelismo en la regulación y comportamiento de las fuentes de ingreso (tributos y cotizaciones, fundamentalmente) y de algunas importantes rúbricas de gasto, en particular aquellas que continúan en manos de la Administración Central (Sanidad y Seguridad Social, Defensa, Empleo, Interior...); lo que en definitiva ayuda a comprender los puntos de contraste que subsisten.

Constatado ese comportamiento diferencial del gasto público en el País Vasco es el momento de profundizar en su evolución, para lo cual la perspectiva institucional constituye el enfoque más esclarecedor.

1.2. La evolución de las AA. PP. desde una perspectiva institucional

Ya antes hemos mencionado el proceso de descentralización del gasto público operado a raíz del surgimiento de las Comunidades Autónomas,

fenómeno que se ha desarrollado precisamente en el período que cubre nuestro análisis. En el caso del País Vasco, ese proceso de recomposición del sector público tiene una mayor importancia si cabe, encontrándose entre las causas explicativas últimas de la evolución de la demanda pública.

No hay que olvidar, en efecto, que las elecciones locales tuvieron lugar en el año 1979, las elecciones al Parlamento Vasco en 1980 y, sobre todo, que en 1981 el País Vasco recuperó el Concierto Económico, instrumento tradicional de financiación de las Instituciones Vascas, con lo cual se disponía del soporte financiero en que basar toda la actividad económica de las

Administraciones Públicas Vascas. Ni que decir tiene que la recuperación del Concierto no tenía por objeto sino la implementación de la necesaria cobertura financiera para el ejercicio de las competencias y servicios que el Estatuto de Autonomía de Gernika atribuía a las Instituciones del País Vasco, y que tales servicios habrían de ser objeto de transferencia desde la Administración del Estado, comenzando desde la propia entrada en vigor del Concierto.

El reflejo económico de todo este proceso político se percibe muy claramente en las cifras contenidas en los cuadros n.º 1.2 y 1.3. En tales cifras no se muestra el ejercicio de 1981,

Cuadro n.º 1.2 **Consumo colectivo e inversión pública**

(Millones de pesetas corrientes)

	1980	1982	1983	1984
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS	101.364,5	161.776,0	202.758,0	231.421,0
— Consumo Colectivo	89.326,9	120.105,0	145.535,0	158.989,0
— Inversión Pública	12.037,6	41.671,0	57.223,0	72.432,0
ADMON. CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL	71.821,7	70.681,0	82.416,0	89.827,0
— Consumo Colectivo	65.611,3	62.537,0	73.614,0	76.432,0
— Inversión Pública	6.210,4	8.144,0	8.802,0	13.395,0
TOTAL ADMINISTRACION AUTONOMA	29.542,8	91.095,0	120.342,0	141.594,0
— Consumo Colectivo	23.715,6	57.568,0	71.921,0	82.557,0
— Inversión Pública	5.827,2	33.527,0	48.421,0	59.037,0
GOBIERNO VASCO	821,2	35.893,0	46.895,0	54.838,0
— Consumo Colectivo	508,9	24.074,0	32.201,0	36.685,0
— Inversión Pública	312,3	11.819,0	14.694,0	16.153,0
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL ARABA	8.281,5	9.596,0	16.073,0	15.623,0
— Consumo Colectivo	6.169,0	7.266,0	8.328,0	9.103,0
— Inversión Pública	2.112,5	2.330,0	7.745,0	6.520,0
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL BIZKAIA	11.216,3	30.017,0	34.646,0	44.312,0
— Consumo Colectivo	10.216,6	16.037,0	20.183,0	21.576,0
— Inversión Pública	999,7	13.980,0	14.463,0	22.736,0
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL GIPUZKOA	9.223,8	15.589,0	22.728,0	26.821,0
— Consumo Colectivo	6.821,1	10.191,0	11.209,0	13.193,0
— Inversión Pública	2.402,7	5.398,0	11.519,0	13.628,0

Fuente: Cuentas Económicas de la C.A. de Euskadi y Tablas Input-Output de la C.A. del País Vasco, excepto Administración Central (elaboración propia).

Cuadro n.º 1.3 Consumo colectivo e inversión pública (*)

[Millones de pesetas constantes (base 1980)]

	1980	1982		1983		1984		Δ% período 80/84
	Valor	Valor	Δ% Bianual	Valor	Anual	Valor	Δ% Anual	
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS. . . .	101.364,5	127.730,0	26,0	140.788,0	10,2	147.637,0	4,9	45,6
— Consumo Colectivo.....	89.326,9	94.496,0	5,8	100.856,0	6,7	101.590,0	0,7	á13,7
— Inversión Pública.....	12.037,6	32.734,0	171,9	39.932,0	22,0	46.047,0	15,3	282,5
ADMON. CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL	71.821,7	55.600,0	-22,6	57.157,0	2,8	57.354,0	0,3	-20,1
— Consumo Colectivo.....	65.611,3	49.203,0	-25,0	51.015,0	3,7	48.838,0	-4,3	-25,6
— Inversión Pública.....	6.210,4	6.397,0	3,0	6.142,0	-4,0	8.516,0	38,7	37,1
TOTAL ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA	29.542,8	71.630,0	142,5	83.631,0	16,8	90.283,0	8,0	205,6
— Consumo Colectivo.....	23.715,6	45.293,0	91,0	49.841,0	10,0	52.752,0	5,8	122,4
— Inversión Pública.....	5.827,2	26.337,0	352,0	33.790,0	28,3	37.531,0	11,1	544,1
GOBIERNO VASCO.....	821,2	28.225,0	3.337,0	32.569,0	15,4	34.988,0	7,4	4.160,6
— Consumo Colectivo.....	508,9	18.941,0	3.621,9	22.315,0	17,8	24.719,0	10,8	4.757,3
— Inversión Pública.....	312,3	9.284,0	2.872,8	10.254,0	10,4	10.269,0	0,1	3.188,2
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL ARABA	8.281,5	7.547,0	-8,9	11.176,0	48,1	9.962,0	-10,9	20,3
— Consumo Colectivo.....	6.169,0	5.717,0	-7,3	5.771,0	0,9	5.817,0	0,8	-5,7
— Inversión Pública.....	2.112,5	1.830,0	-13,4	5.405,0	195,4	4.145,0	-23,3	96,2
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL BIZKAIA ..	11.216,3	23.600,0	110,4	24.080,0	2,0	28.241,0	17,3	151,8
— Consumo Colectivo.....	10.216,6	12.618,0	23,5	13.987,0	10,8	13.787,0	-1,4	34,9
— Inversión Pública.....	999,7	10.982,0	998,5	10.093,0	8,1	14.454,0	43,2	1.345,8
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL GIPUZKOA	9.223,8	12.258,0	32,9	15.806,0	28,9	17.094,0	8,1	85,3
— Consumo Colectivo.....	6.821,1	8.018,0	16,5	7.768,0	3,1	8.430,0	8,5	23,6
— Inversión Pública.....	2.402,7	4.240,0	76,5	8.038,0	89,6	8.664,0	7,8	260,6

(*) Se han utilizado los deflatores implícitos del consumo público y de la inversión de la Contabilidad Nacional de España, base 1980.

pero sí el año justamente anterior a la vigencia del Concierto —1980— y el año posterior, 1982, fecha para la cual el País Vasco, Gobierno Vasco y Diputaciones Forales habían asumido ya la gestión de un importante paquete de transferencias cuyo reflejo económico era ya de cierta entidad. Pero procedamos a un comentario más sistemático de la evolución de las Administraciones Públicas, a la luz de los datos que se ofrecen en los cuadros n.º 1.2 y 1.3.

El conjunto de las AA. PP., tal y como ya hemos tenido ocasión de destacar, crece de forma considerable, alcanzando una tasa media anual del 23,63 %. Esa tasa es aún más elevada en los dos primeros años, en los que asciende al 29,50 %, para descender progresivamente, primero al 25,0 % en 1983, y mucho más bruscamente en 1984, año en el que el crecimiento es del 11,38 %.

Al igual que se ha puesto de manifiesto a través de las elasticidades-renta, el componente inversión de la demanda pública es el más dinámico, con unas tasas de incremento espectaculares: entre 1980 y 1982 aumenta un 246,17 %; en 1983, un 37,32 %, y un 26,57 % en 1984. Consideradas las magnitudes de inversión en pesetas constantes, el crecimiento para el conjunto del período es del 282,5 %.

También el consumo colectivo experimenta un crecimiento importante, aunque mucho más moderado, con una tasa de crecimiento del 13,7 % en términos reales entre 1980 y 1984, crecimiento que, como ocurre con la demanda total, se concentra en los tres primeros años.

El resultado de esta evolución dispar de los componentes de la demanda pública ha causado una profunda modificación de la estructura de ésta: de una participación del 11,8 % de la inversión sobre la demanda total se ha pasado a una cuota del 31,29 % en 1984. Si el ratio del año 1980 cabe calificarlo como de algo reducido, comparado con el del Estado, no podemos dejar de señalar que el porcentaje de 1984 es extraordinariamente elevado, ya que dobla, en términos aproximados, al valor del ratio equivalente del Estado.

Yendo ya al aspecto institucional, hay que señalar las intensas modificaciones

sufridas por el gasto público desde el punto de vista de los agentes que lo llevan a cabo. El Gobierno Vasco, que en 1980 desarrollaba una actividad insignificante, ejecutaba en 1982 un importante volumen de gasto público, merced a las transferencias producidas desde la Administración Central.

El proceso de transferencias se nota con especial intensidad en el consumo público, que desciende en 3.000 millones de pesetas, en términos corrientes, en el subsector de Administración Central y Seguridad Social. Menor repercusión se aprecia en los niveles de inversión, que registran una evolución más sostenida en la propia Administración Central.

A partir de 1982 no se aprecia la incidencia del traspaso de servicios, pues la demanda del subsector de la Administración Central crece a ritmo normal, lo que indica bien a las claras que el proceso apenas registró apreciables cambios en los dos últimos años. Ello no fue, sin embargo, obstáculo para que la demanda pública del Gobierno Vasco creciera en 1983 y 1984 (15,4 % y 7,4 % en términos reales) a un ritmo mayor que el del conjunto de las Administraciones Públicas.

Pero no es sólo la demanda pública del Gobierno Vasco la que experimenta un crecimiento apreciable, también los gastos de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos siguen una tendencia similar, con la excepción del Territorio Histórico de Álava, en el que la preexistencia del régimen de Concierto hace que no se dejen sentir claramente los efectos que se detectan para los otros dos Territorios Históricos a partir de 1981.

Las Administraciones Forales y Municipales de Vizcaya y Guipúzcoa, aunque con ritmos interanuales diferenciados, también muestran gran dinamismo, sobre todo Vizcaya, en donde crece el gasto en un 151,0 % en términos reales, mientras que en Guipúzcoa aumenta un 85,3 %. Más destacable, si cabe, que el crecimiento de la demanda total de los entes forales es el registrado por la inversión, que partiendo de niveles, en ocasiones casi insignificantes, han llegado a representar un 58 % del total de la formación de capital de las Administraciones Públicas.

Antes hemos señalado que en la nueva vertebración de las Instituciones del País Vasco se encuentra la

verdadera causa explicativa de tan singular crecimiento de la actividad de las Administraciones Públicas. Aquella afirmación se refuerza ahora en toda su extensión, no sólo por comprobar la evolución del gasto del Gobierno Vasco, que incluso crece en gran medida en ausencia de transferencias de servicios, sino mucho más claramente todavía por la expansión de los servicios públicos prestados por la Administración Local y Foral. En efecto, debe tenerse en cuenta que en el ámbito provincial y municipal no se refleja el desarrollo autonómico, el cual ha quedado detenido en la instancia inmediatamente anterior, el Gobierno Vasco. Es bien cierto que las Diputaciones Forales pasan, con el Estatuto y el Concierto, a desempeñar competencias en materia de Hacienda y de Financiación Municipal, pero la importancia de la prima, en cuanto servicio, es limitada, en tanto que la segunda se refleja mediante transferencias corrientes y de capital entre Administraciones, pero no como demanda directa del Sector Público.

Con lo dicho queda descrita a grandes rasgos cuál ha sido la evolución de la demanda final de las AA. PP. en el País Vasco y cuáles han sido las principales mutaciones producidas desde el punto de vista institucional. Implícitamente, se han proporcionado también las claves interpretativas de dicha evolución; por otra parte tan ampliamente conocidas y tan concretas que pueden resumirse en una institución: el Concierto Económico, sistema de financiación de la Hacienda Autónoma previsto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y desarrollado por Ley 12/1981, de 13 de mayo.

Podemos ya ahora pasar a abordar el auténtico núcleo de esta colaboración, que es el tratar de medir, de analizar, cuál ha sido el impacto económico de esa evolución de las Administraciones Públicas.

2. IMPACTO DE LA DEMANDA PÚBLICA EN EL VALOR AÑADIDO BRUTO Y EN EL EMPLEO

2.1. Las Tablas Input-Output como técnica de análisis del impacto de la demanda pública

En la introducción hemos tenido oportunidad de comentar el alcance del análisis que vamos ahora a desarrollar. Ello nos excusa, pues, de

reiterar matizaciones sobre las limitaciones inherentes a la herramienta analítica que vamos a utilizar, que por lo demás son harto conocidas. Las AA. PP. no figuran en cuanto tal agente económico en las Tablas I-O, ya que, como es sabido, lo que contempla el enfoque interindustrial son rectores productivos. Así, la actividad productiva de las AA. PP. se refleja en sectores diversos, como son: Enseñanza no comercial, Sanidad no comercial, otros servicios y Administraciones Públicas y Defensa, entendido ahora este último en un sentido más restringido.

La demanda de consumo colectivo se halla dirigida a los cuatro sectores citados de forma exclusiva, por lo que no presenta problema alguno; pero, en cambio, la demanda de inversión pública, como el resto de la formación bruta de capital, se dirige a un número elevado de sectores, precisamente todos aquéllos que son productores de bienes de inversión.

Nuestro objetivo es medir el arrastre que ambos componentes de la demanda ejercen sobre la totalidad de los sectores productivos, por lo que se necesita saber cuál es la distribución sectorial de dicha demanda. De ahí que, ante el problema que plantea la inversión, cuya distribución es en principio desconocida, se ha optado por establecer dos hipótesis alternativas, que denominaremos 1 y 2. En la «Hipótesis 1» supondremos que la demanda de inversión tiene una composición idéntica a la del conjunto de la economía; la «Hipótesis 2» es más realista, puesto que se basa en un estudio ad hoc de la distribución sectorial de la inversión en los presupuestos de las AA. PP. para el año 1984; dicha distribución se ha utilizado como representativa para todo el período considerado.

Se supone, por tanto, que contamos ya con una distribución de la demanda de consumo colectivo y con sendas distribuciones de la demanda de inversión bajo las dos hipótesis citadas. El impacto sobre el valor añadido y el empleo se puede formalizar de la manera siguiente:

$$\begin{aligned}
 V_c &= v (I-A^R)^{-1} C & E_c &= e (I-A^R)^{-1} C \\
 [1] \quad V_{r1} &= v (I-A^R)^{-1} F_1 & E_{r1} &= e (I-A^R)^{-1} F_1 \\
 V_{r2} &= v (I-A^R)^{-1} F_2 & E_{r2} &= e (I-A^R)^{-1} F_2
 \end{aligned}$$

Donde:

v = vector fila de coeficientes sectoriales de valor añadido sobre producción

e = vector fila de coeficientes de empleo por producción

C = vector columna de la demanda de consumo colectivo

F_1 = vector columna de la demanda de inversión bajo la Hipótesis 1

F_2 = vector columna de la demanda de inversión bajo la Hipótesis 2

$(I-A^R)^{-1}$ = matriz inversa de Leontief de valores regionales (A^R es la matriz de coeficientes de inputs provenientes de la región e I la matriz unidad)

V_c, V_{f1}, V_{f2} = son sendos escalares que expresan el valor añadido contenidos en la demanda de consumo y de inversión, en este último caso bajo las dos hipótesis anunciadas

E_E, e_{f1}, E_{f2} = son sendos escalares que expresan el empleo contenido en la demanda de consumo y de inversión, también en este caso bajo las dos hipótesis realizadas

Hay que precisar que mientras en el caso del contenido de valor añadido basta con aplicar directamente las demandas correspondientes a cada ejercicio presupuestario; para obtener los contenidos de empleo es necesario deflactar previamente los valores de la demanda de cada año, a fin de expresarlos en términos constantes de 1980, año al que se refieren las Tablas I-O del País Vasco que se han de utilizar (4).

El significado económico de la formulación contenida en la expresión [1], más concretamente, de la matriz $(I-A)^{-1}$ es bien conocido. Para resaltarlo, queremos recordar que dicha matriz cuadrada puede desarrollarse en una serie convergente de potencias, por lo que, cumpliéndose además la condición de que el autovalor de la matriz A es

inferior a la unidad, se obtiene el siguiente desarrollo en serie:

$$[2] \quad (I-A^R)^{-1} = I + A^R + (A^R)^2 + (A^R)^3 + \dots$$

En la expresión [2] se aprecian mejor las implicaciones económicas del método Input-Output, que muestra ahora las etapas sucesivas en que se descompone un impacto dado. Para un impulso dado de la demanda, la expresión [2] nos dice que además del efecto inicial, I (5), se producen una serie de requerimientos sucesivos que van debilitándose hasta converger en el valor de la matriz inversa.

En el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que lo que se trata de obtener son los contenidos de valor añadido y empleo, el orden del desarrollo en serie de la matriz inversa más bien es el contrario; es decir:

$$[3] \quad (I-A^R)^{-1} = (A^R)^n + (A^R)^{n-1} + \dots + (A^R)^2 + A^R + I$$

Queriendo indicar que se trata de una visión *ex post*, como ya quedó reflejado en la introducción. Según la misma, todos los requerimientos de inputs necesarios para nutrir un impulso de la demanda corresponden a etapas previas, finalizando con el valor unitario de la última etapa.

En el caso de la aplicación que se va a desarrollar, el impacto del consumo colectivo, centrado en los cuatro sectores productivos antes citados, se caracteriza por su concentración en la última etapa (I), siendo muy débiles los requerimientos previos. Por contra, el impacto de la demanda de inversión afecta a un número elevado de sectores y los requerimientos de las diversas etapas son de mucha mayor importancia.

Antes de finalizar la exposición del método seguido, no queremos dejar de señalar sus analogías con el tradicional multiplicador Keynesiano, que de alguna manera han sido ya sugeridas en la introducción.

(4) La deflación de los componentes de la demanda se ha realizado en base a los índices implícitos de consumo público y de la formación bruta de capital de la Contabilidad Nacional de España (base 1980).

(5) Si se trata de valor añadido o de empleo estará afectado por los correspondientes coeficientes de los que hemos hablado antes.

Basta comprobar el paralelismo existente entre el desarrollo en serie de la expresión [2], correspondiente al álgebra matricial, y el propio del álgebra numérica. En efecto, dada una propensión al consumo de valor $g < 1$, el multiplicador Keynesiano, en la más simple de sus formulaciones, se expresa como $(1-g)^{-1}$ o lo que es igual, haciendo uso de su desarrollo en serie:

$$[4] \quad (1-g)^{-1} = 1 + g + g^2 + g^3 + \dots$$

En este caso, el orden de los términos de la expresión [4] es el correcto, desde el momento en que la cadena de efectos parece moverse hacia adelante: los incrementos de demanda provocan incrementos de renta, que a su vez generan incrementos de demanda consumo, y así sucesivamente.

La analogía con el método Input-Output, en la forma en que se ha propuesto, tiene unos límites claros: la identidad de sus formas no puede ocultar que el multiplicador inicia su funcionamiento (primer impacto en renta) donde termina la cadena de efectos del método Input-Output. Para que la analogía hubiera ido más allá, habría que haber introducido el consumo como variable endógena en el análisis Input-Output.

Además de esta última diferencia, en el mismo fondo de la analogía encontramos un distinto contexto interpretativo: la terminología en la que se expresa el multiplicador tiene un significado *ex ante*, mientras que al método Input-Output le hemos dado una significación *ex post*.

La interpretación *ex ante* de la ecuación del multiplicador ha sido objeto de críticas desde fecha temprana. Ya en 1937, Berthil Ohlin señaló que «si las variables del modelo se definen como la renta esperada, el consumo planeado y la inversión planeada, la relación deja de ser válida», pues «no hay razón para que la intervención planeada más el consumo planeado deba ser igual a la renta total esperada por el conjunto de la sociedad». Igualmente señaló que si el razonamiento es *ex post* «la ecuación no es más que una tautología» (6).

(6) Berthil Ohlin: «Juicio de la obra de Keynes, a la luz de la teoría de la escuela de Estocolmo»; incluido en J.M. Keynes y otros: «Crítica de la economía clásica», Ariel 1968 y 1982.

La crítica de Ohlin es una crítica seria, como él mismo la juzgaba, y está también en estrecha relación con la recogida en las citas de la introducción del economista Germán Bernácer. No es que Keynes desconociera completamente los obstáculos que el tiempo y las expectativas cambiantes suponían para la teoría del multiplicador; en las páginas 122 a 124 de la Teoría General hay un buen número de observaciones sobre ambas cuestiones. Pero sí es cierto que en alguna medida se despachaba ricamente—al decir de Bernácer— cuando afirmaba que «*en cada intervalo de tiempo*, la teoría del multiplicador sigue siendo válida» o que «no hay razón para suponer que se necesite más de un breve intervalo antes de que la ocupación en las industrias de bienes de consumo avance *pari passu* con la de las industrias de bienes de capital».

Esta pequeña digresión sirve para ilustrar la moderación con la que aquí se considera la virtualidad y potencial de análisis del método Input-Output. También este método «puede» interpretarse *ex ante*, pero para ello habría que pasar por el trágala de desvirtuar el tiempo y de considerar que los coeficientes de valor añadido y empleo sobre producción y los requerimientos de inputs permanecen constantes, apelando, por ejemplo, a que en cada intervalo de tiempo las relaciones interindustriales en la forma en que son descritas por el método Input-Output siguen siendo válidas.

Quizá a estas alturas el lector se pregunte por qué hablar de impacto si siguiendo una interpretación *ex post* se manejan contenidos de valor añadido y empleo. La razón no es otra que el mantener las conclusiones dentro de los límites que el método permite, lo que no es óbice para que, *mutatis mutandis*, podamos predicar de la teoría utilizada la misma o parecida virtualidad que Keynes encontraba en la suya cuando afirmaba que:

«El hecho de que un cambio imprevisto solamente ejerza de lleno sus efectos sobre la ocupación a través de un período... no la hace inaplicable como un indicador del beneficio total que se prevé para la ocupación a consecuencia de una expansión en las industrias de bienes de capital.»

Cuadro n.º 2.1 Valor añadido bruto (al coste de factores) contenido en la demanda pública

(Millones pesetas corrientes)

	1980		1982		1983		1984	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS	Hip. 1	8,42	133.535	10,36	166.171	11,67	187.959	11,92
— Consumo Colectivo	Hip. 2	8,42	133.410	10,35	165.999	11,65	187.742	11,91
— Inversión Pública	Hip. 1	7,67	106.533	8,26	129.090	9,06	141.023	8,95
	Hip. 2	0,75	27.002	2,09	37.081	2,60	46.936	2,98
	Hip. 2	0,75	26.877	2,08	36.909	2,59	46.719	2,96
ADMON. CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL	Hip. 1	6,02	60.747	4,71	71.000	4,98	76.475	4,85
— Consumo Colectivo	Hip. 2	6,02	60.723	4,71	70.974	4,98	76.435	4,85
— Inversión Pública	Hip. 1	5,63	55.470	4,30	65.296	4,58	67.795	4,30
	Hip. 2	0,39	5.277	0,41	5.704	0,40	8.680	0,55
	Hip. 2	0,39	5.253	0,41	5.678	0,40	8.640	0,55
TOTAL ADMINISTRACION AUTONOMA	Hip. 1	2,40	72.788	5,64	95.171	6,68	111.484	7,07
— Consumo Colectivo	Hip. 2	2,40	72.687	5,64	95.025	6,67	111.307	7,06
— Inversión Pública	Hip. 1	2,04	51.063	3,96	63.794	4,48	73.228	4,65
	Hip. 2	0,37	21.725	1,68	31.377	2,20	38.256	2,43
	Hip. 2	0,36	21.624	1,68	31.231	2,19	38.079	2,42
GOBIERNO VASCO	Hip. 1	0,06	29.013	2,25	38.084	2,67	44.781	2,84
— Consumo Colectivo	Hip. 2	0,06	28.977	2,25	38.040	2,67	44.733	2,84
— Inversión Pública	Hip. 1	0,04	21.354	1,66	28.562	2,01	34.314	2,18
	Hip. 2	0,02	7.659	0,59	9.522	0,68	10.467	0,66
	Hip. 2	0,02	7.623	0,59	9.478	0,65	10.419	0,66
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL ARABA	Hip. 1	6,841	7.955	0,62	12.406	0,87	12.299	0,78
— Consumo Colectivo	Hip. 2	6,834	7.948	0,62	12.382	0,87	12.280	0,78
— Inversión Pública	Hip. 1	5,472	6.445	0,50	7.387	0,52	8.074	0,51
	Hip. 2	1,369	1.510	0,12	5.019	0,35	4.225	0,27
	Hip. 2	1,362	1.503	0,12	4.995	0,35	4.206	0,27
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL BIZKAIA	Hip. 1	9,710	23.284	1,81	27.274	1,91	33.871	2,15
— Consumo Colectivo	Hip. 2	9,707	23.242	1,80	27.230	1,91	33.803	2,14
— Inversión Pública	Hip. 1	9,062	14.225	1,10	17.902	1,26	19.138	1,21
	Hip. 2	648	9.059	0,70	9.328	0,66	14.733	0,93
	Hip. 2	645	9.017	0,70	9.328	0,66	14.665	0,93
ADMON. FORAL Y MUNICIPAL GIPUZKOA	Hip. 1	7,607	12.537	0,97	17.406	1,22	20.533	1,30
— Consumo Colectivo	Hip. 2	7,599	12.521	0,97	17.372	1,22	20.492	1,30
— Inversión Pública	Hip. 1	6,050	9.039	0,70	9.942	0,70	11.702	0,74
	Hip. 2	1,557	3.498	0,27	7.464	0,52	8.831	0,56
	Hip. 2	1,549	3.482	0,27	7.430	0,52	8.790	0,56

Cuadro n.º 2.2 **Composición del contenido de V.A.B. de las administraciones públicas por componentes**

(Porcentajes de participación)

	1980	1982	1983	1984
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS	100,00	100,00	100,00	100,00
— Consumo Colectivo	91,04	79,78	77,69	75,03
— Inversión Pública	8,96	20,22	22,31	24,97
ADMN. CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL	71,49	45,49	42,73	40,69
— Consumo Colectivo	66,87	41,54	39,29	36,07
— Inversión Pública	4,62	3,95	3,43	4,62
TOTAL ADMINISTRACION AUTONOMA . .	28,51	54,51	57,27	59,31
— Consumo Colectivo	24,17	38,24	38,39	39,86
— Inversión Pública	4,34	16,27	18,88	20,35

No insistiremos más en la explicación del método, pues vale con lo ya señalado, y nos encaminamos a analizar los resultados.

2.2. Contenido en valor añadido de la demanda pública

La aplicación de las ecuaciones descritas anteriormente —expresión [1]— a los datos de demanda final de las Administraciones Públicas, en la parte que se refiere al valor añadido, ha arrojado los resultados que figuran en el cuadro n.º 2.1.

Lo primero que resalta es que el contenido de V.A.B. de la demanda pública es comparativamente más elevado que el correspondiente al resto de los sectores. Esta intensidad en V.A.B. de los servicios públicos se explica, como ya dijimos antes, por el elevado componente de remuneración salarial de la demanda de consumo. Los contenidos correspondientes a la inversión pública, más diversificados sectorialmente, se encuentran más próximos a los valores medios que arrojan las Tablas.

Antes de analizar las cifras de V.A.B. contenido, es conveniente mencionar que la demanda pública en el País Vasco representaba un 9,8% del P.I.B. en 1980,

porcentaje que se elevó hasta un 14,68 % al final del período que analizamos (7). Pues bien, frente a esas cuotas de participación, el V.A.B. contenido en la demanda de las AA. PP. pasa de un 8,42 % en 1980 a un 11,92 % en 1984. Dicha evolución, en plena consonancia con las de las magnitudes comentadas en el apartado 1, se caracteriza por un crecimiento concentrado en los tres primeros años. Además, frente a la casi insignificancia del contenido de V.A.B. en la inversión, 0,75 % del P.I.B., en el año de partida, en 1984 ese porcentaje estaba muy próximo al 3 %.

Es de notar también que las dos hipótesis de distribución de la inversión arrojan resultados prácticamente idénticos: es decir, que los contenidos de V.A.B. no difieren ante las distribuciones alternativas cuando éstas están suficientemente diversificadas. Luego habrá ocasión de comprobar, sin embargo, que en materia de empleo los resultados son sensiblemente distintos.

(7) A efectos comparativos, debe tenerse en cuenta que los mismos porcentajes en el Estado eran del 15,17 % y del 17,67 %. A pesar de que en alguna medida los datos pueden incorporar diferencias por dificultades de regionalización, una vez más observamos el raquitismo de las Administraciones Públicas en el País Vasco al inicio del período.

Gráfico n.º 1.
Evolución del porcentaje de P.I.B. contenido en la demanda pública

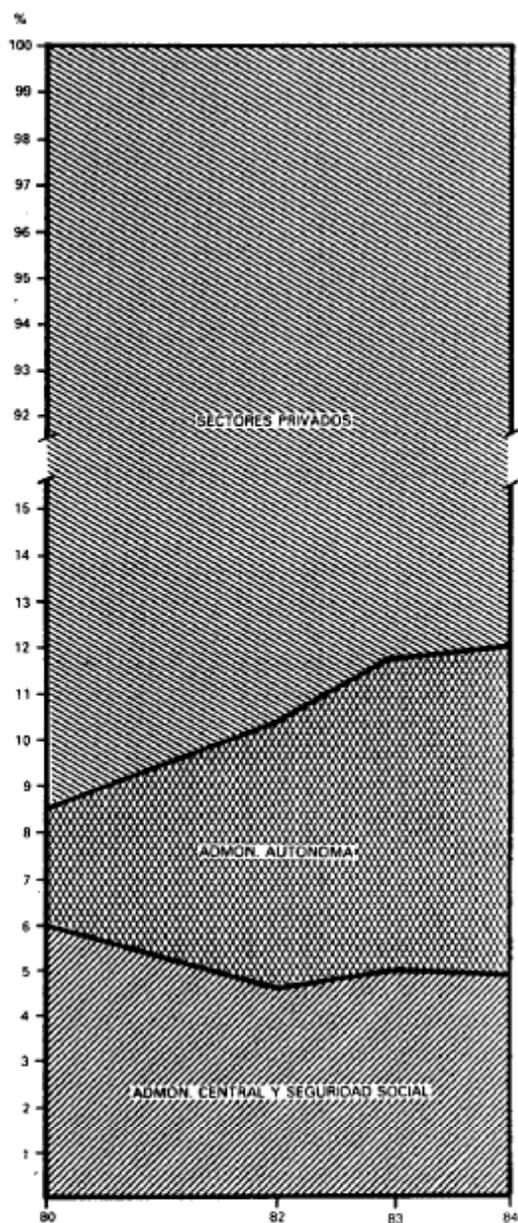
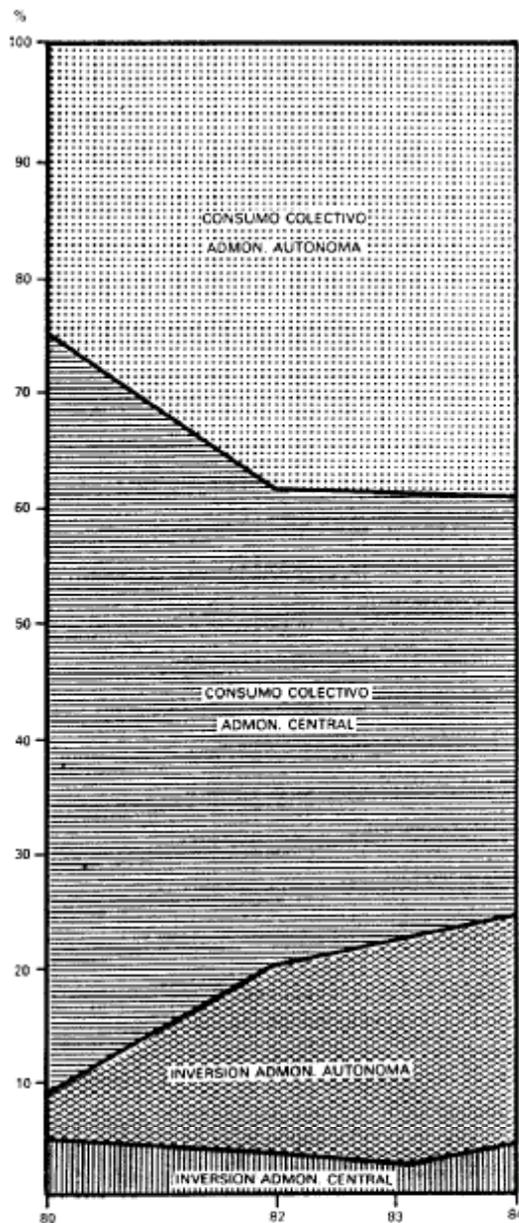


Gráfico n.º 2.
Composición del contenido de V.A.B. de las Administraciones por componentes



Por lo que se refiere al detalle institucional, los contenidos de V.A.B. discurren de forma paralela a la propia evolución de la demanda antes comentada. Debido a ello no nos vamos a extender en comentarios; únicamente señalaremos que la Administración Autónoma representa 7 de los casi 12 puntos de V.A.B. contenido en la demanda (59,3 %), y que en el caso del componente de inversión representa 2,4 puntos de los cerca de 3 correspondientes a la totalidad de las AA. PP.

En la distribución porcentual que se ofrece en el cuadro n.º 2.2, se aprecia más claramente el predominio del consumo en el V.A.B. contenido en los servicios prestados por la Administración Central y la Seguridad Social y el de la inversión en los correspondientes a la Administración Autónoma: del 75 % de V.A.B. generado por el consumo, el 36 % corresponde a la Administración Central y Seguridad Social; y del 25 % contenido en la inversión, un 20 % se debe a la realizada por la Administración Autónoma (véanse los gráficos n.º 1 y 2).

2.3. El contenido de empleo de la demanda pública

La demanda de las AA. PP. se revela más intensiva en contenidos de empleo que de V.A.B. Frente a los porcentajes de valor añadido obtenidos para 1980 y 1984, que eran del 8,42 % y 11,92 %, los de empleo ascienden al 9,69 % y 14,20 % para idénticos años.

Ese alto contenido de empleo de la demanda es especialmente cierto en el caso del consumo colectivo, del que depende más de un 10 % de la ocupación total de la economía. A pesar de ello, el incremento del empleo en los cuatro años que analizamos ha sido debido fundamentalmente al efecto de la inversión pública. En efecto, solamente en torno a 8.000 empleos corresponden al incremento del consumo público, mientras que los asociados al incremento de la inversión están comprendidos entre 14.000 y 17.000, según la hipótesis de distribución de la inversión con la que se trabaja.

El incremento global del empleo sobre la ocupación existente en 1980 se mueve

entre unas cifras de 22.000 a 25.000, también dependiendo de las hipótesis.

Los datos globales también reflejan que en 1984 serían más de 90.000, sobre un total de ocupación de 636.200, los empleos que de una manera directa o indirecta estarían dependiendo de los servicios de las Administraciones Públicas. Se trata, sin duda, de unos resultados ciertamente relevantes, que es necesario matizar al objeto de que no sean tomados de una forma literal, como fiel representación de lo realmente acontecido. Hay que decir en tal sentido que en tanto que el empleo generado por el consumo público puede haber seguido una trayectoria bastante próxima a la del cuadro n.º 2.3, las cifras del empleo contenido en la inversión descansan sobre la aceptación de un buen número de supuestos inherentes a la metodología seguida, lo que hace sugerir que deben tomarse como una referencia esclarecedora pero no definitiva.

Esta diferencia entre la validez de los datos relativos al consumo y a la inversión se debe a que, como ya se ha explicado, los efectos de la inmensa mayor parte del consumo se producen en la primera etapa de estímulo a los correspondientes sectores productivos. En la inversión, por el contrario, los efectos inducidos, es decir, los sucesivos requerimientos de inputs de cada una de las etapas, son de mucha mayor importancia. Para decirlo con otras palabras, en un caso —el del consumo— hay pocas dudas sobre la forma en que actúa el multiplicador, cuya estabilidad parece muy plausible; en el otro caso —el de la inversión— el impacto total descansa sobre el efectivo cumplimiento de todos los eslabones de esa compleja cadena que representa la matriz inversa.

En pura teoría, las cifras de incremento de empleo han debido de suponer nuevos empleos, pero en la práctica es más correcto decir que habrán supuesto nuevos empleos en la parte vinculada al consumo y en el resto que habrán servido de sostenimiento de empleos que quizá hubieran desaparecido ante la insuficiencia de la demanda.

Los resultados deben de interpretarse, en suma, como una medida del impacto de la demanda pública no tanto exactamente cuantificada cuanto valorada en su potencialidad de arrastre de los sectores productivos.

Cuadro n.º 2.3 Empleo contenido en la demanda pública

(Número de personas ocupadas)

	1980		1982		1983		1984	
	Número	% Empl. total						
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS								
Hip. 1	64.549	9,69	78.764	11,97	86.682	13,30	90.366	14,20
Hip. 2	63.321	9,50	75.425	11,46	82.609	12,68	85.669	13,47
— Consumo Colectivo	58.241	8,74	61.611	9,36	65.758	10,09	66.237	10,41
— Inversión Pública	6.308	0,95	17.153	2,61	20.924	3,21	24.129	3,79
Hip. 1	5.080	0,76	13.814	2,10	16.851	2,59	19.432	3,06
Hip. 2								
ADMÓN. CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL								
Hip. 1	46.033	6,91	35.432	5,38	36.480	5,60	36.304	5,71
Hip. 2	45.400	6,81	34.780	5,28	35.854	5,50	35.435	5,57
— Consumo Colectivo	42.779	6,42	32.080	4,87	33.262	5,10	31.842	5,01
— Inversión Pública	3.254	0,49	3.352	0,51	3.218	0,49	4.462	0,70
Hip. 1	2.621	0,39	2.700	0,41	2.592	0,40	3.593	0,56
Hip. 2								
TOTAL ADMINISTRACION AUTONOMA								
Hip. 1	18.516	2,78	43.332	6,58	50.202	7,70	54.060	8,50
Hip. 2	18.922	2,69	40.645	6,18	46.755	7,17	50.232	7,90
— Consumo Colectivo	15.463	2,32	29.531	4,49	32.496	4,99	34.394	5,41
— Inversión Pública	3.053	0,46	13.801	2,10	17.706	2,72	19.666	3,09
Hip. 1	2.459	0,37	11.114	1,69	14.259	2,18	15.838	2,49
Hip. 2								
GOBIERNO VASCO								
Hip. 1	496	0,07	17.215	2,62	19.922	3,06	21.498	3,38
Hip. 2	464	0,07	16.268	2,47	18.876	2,90	20.451	3,21
— Consumo Colectivo	332	0,05	12.350	1,88	14.549	2,23	16.117	2,53
— Inversión Pública	164	0,02	4.865	0,74	5.373	0,82	5.381	0,85
Hip. 1	132	0,02	3.918	0,59	4.327	0,67	4.334	0,68
Hip. 2								
ADMÓN. FORAL Y MUNICIPAL ARABA								
Hip. 1	5.129	0,77	4.686	0,71	6.595	1,01	5.965	0,94
Hip. 2	4.913	0,74	4.499	0,68	6.044	0,93	5.542	0,87
— Consumo Colectivo	4.022	0,60	3.727	0,57	3.763	0,58	3.793	0,60
— Inversión Pública	1.107	0,17	959	0,15	2.832	0,43	2.172	0,34
Hip. 1	891	0,14	772	0,11	2.281	0,35	1.749	0,27
Hip. 2								
ADMÓN. FORAL Y MUNICIPAL BIZKAIA								
Hip. 1	7.185	1,08	13.982	2,12	14.409	2,21	16.563	2,60
Hip. 2	7.083	1,06	12.861	1,93	13.379	2,05	15.089	2,37
— Consumo Colectivo	6.661	1,00	8.227	1,25	9.120	1,40	8.989	1,41
— Inversión Pública	524	0,08	5.755	0,87	5.289	0,81	7.574	1,19
Hip. 1	422	0,06	4.634	0,68	4.259	0,65	6.100	0,96
Hip. 2								
ADMÓN. FORAL Y MUNICIPAL GIPUZKOA								
Hip. 1	5.706	0,86	7.450	1,13	9.277	1,42	10.036	1,58
Hip. 2	5.461	0,82	7.017	1,07	8.457	1,30	9.152	1,44
— Consumo Colectivo	4.447	0,67	5.228	0,79	5.065	0,78	5.496	0,86
— Inversión Pública	1.259	0,19	2.222	0,34	4.212	0,65	4.540	0,71
Hip. 1	1.014	0,15	1.789	0,28	3.392	0,52	3.656	0,56
Hip. 2								

Hay que destacar también cómo la diferente distribución de la inversión, que apenas ejercía efectos sobre el valor añadido, se muestra como una variable crucial para evaluar los efectos sobre el empleo. El hecho de que la demanda de inversión genere en 1984 casi un 25 % menos de empleo, bajo la hipótesis 2 se justifica, desde luego, por las mayores filtraciones hacia la importación y la más baja intensidad del factor trabajo; pero debe mover a reflexión. Las características de la demanda pública pueden suponer un encorsetamiento debido a la propia naturaleza de los servicios a prestar; pero aún así, los resultados obtenidos sugieren que puede haber un campo de análisis abierto dirigido a intentar que la demanda de las AA. PP. ejerza mayores efectos sobre el empleo.

De la presente aplicación se ha obtenido, además de una estimación del número de empleos, la distribución de los mismos por Instituciones. Dicha distribución se ofrece en el cuadro n.º 2.4 en términos porcentuales.

Según la misma, la Administración Autónoma generaba con su actividad un

28,68 % del empleo contenido en la demanda total de las AA. PP. en 1980. Cuatro años más tarde ese porcentaje era del 59,82 %, con la particularidad de que buena parte de su crecimiento se debe a la inversión pública, cuyo contenido de empleo pasó de un 4,34 % a un 20,35 %.

En resumen, los volúmenes de empleo generados por el intenso crecimiento de la demanda pública han sido importantes, tanto por vía de creación directa de empleo como mediante el estímulo de la inversión.

Ahora bien, ese aumento de unos 8.000 empleos directos no constituye ningún fenómeno extraordinario, pues viene siendo una nota común a distintos escenarios económicos: en el Estado se ha registrado también un fuerte crecimiento del empleo público y en otros países occidentales, con los debidos desfases temporales, también ha ocurrido el mismo fenómeno. En el caso del País Vasco hay, incluso, factores adicionales que podrían contribuir a explicar el fenómeno, algunos de los cuales se han mencionado ya en páginas anteriores.

Cuadro n.º 2.4 Composición por instituciones del contenido de empleo en la demanda de las administraciones públicas

(Porcentajes de participación)

	1980	1982	1983	1984
TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS	100,00	100,00	100,00	100,00
— Consumo Colectivo	90,23	78,22	75,86	73,30
— Inversión Pública	9,77	21,78	24,14	26,70
ADMIN. CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL	71,31	44,49	42,08	40,17
— Consumo Colectivo	66,27	40,73	38,37	35,24
— Inversión Pública	5,04	4,26	3,71	4,94
TOTAL ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA	28,69	55,01	57,92	59,82
— Consumo Colectivo	23,96	37,49	37,49	38,06
— Inversión Pública	4,73	17,52	20,43	21,76

3. CONSIDERACIONES FINALES

La conclusión habitual de un trabajo como el presente suele pasar por una estimación, a partir de los resultados obtenidos, de la parte de crecimiento del P.I.B. que es imputable al comportamiento de la demanda pública.

Del contenido de las páginas anteriores se deduce claramente que consideramos en extremo aventurado una aplicación de ese tipo, no sólo por la debilidad inherente a un análisis de estática comparativa, sino también por la dificultad de imputar temporalmente los efectos inducidos.

Se deben, por lo tanto, relativizar los resultados obtenidos tratando de evitar interpretaciones de los mismo que están descartadas por las propias limitaciones del método. Lo único que podemos concluir es que el fuerte crecimiento de la demanda pública ha ejercido un impacto considerable en el valor añadido y en el empleo, pero sería totalmente aventurado señalar los porcentajes de incremento del P.I.B. y de la ocupación debidos al mismo. Sin embargo, no se trata sólo de valorar los propios efectos finales sobre las magnitudes estudiadas, también los resultados intermedios tienen en sí mismos un valor ilustrativo. Tenemos así, una primera aproximación al porcentaje de la demanda pública que se transforma en valor añadido, a los diferentes resultados que arrojan las distribuciones alternativas de la inversión y, en fin, una idea del empleo directo e indirecto que está implicado en la actividad de las AA. PP.

También se quiere dejar constancia de que del tono del artículo no debe colegirse un juicio aprobatorio ni complaciente con la política fiscal o presupuestaria desarrollada. El trabajo se basa en unas cifras de las Cuentas Económicas, sin entrar a enjuiciar ni justificar ni su cuantía ni su distribución. No cabe duda que otros muchos escenarios de gasto alternativos hubieran sido posibles a partir de los volúmenes dados de recursos, pero un

análisis de las características del presente no nos permite discernir si alguno de éstos, en lugar del acontecido en la realidad, hubiera sido más deseable desde el punto de vista de sus efectos económicos.

Un extremo que se manifiesta claramente en el período estudiado es el de los límites de una demanda pública en rápida expansión. El consumo y la inversión están ligados a la prestación de servicios públicos concretos y no tendría sentido llevar el nivel de cobertura de los mismos hasta más allá de lo razonable. Ello explica, sin duda, el que en un período de rápida expansión como el de 1980-1984, la inversión termine por cobrar un elevado protagonismo; la inversión, y más en un país con elevados déficits de infraestructura, tiene, pues, un horizonte de crecimiento mucho más amplio que el consumo.

Un aspecto que, aunque algo prematuro, tampoco se quiere silenciar, es el de los síntomas de agotamiento del proceso de crecimiento de la demanda pública. Se ha observado que ya en 1984 se apreciaba una clara ralentización en la tasa de incremento, pero que todavía el nivel era elevado comparado con el Estado (la elasticidad-renta de la demanda en el País Vasco era del 1,3 frente a un 0,5 en el Estado). Sin embargo, desde la perspectiva actual (febrero de 1987) hay signos claros de que aquella ralentización se ha profundizado, y lo que constituye una incógnita es el sentido en que ha operado la recomposición del gasto público en el nuevo contexto de tasas más débiles de crecimiento de los presupuestos de las Administraciones Públicas.

La demanda pública ha jugado un importante papel en el pasado más reciente que hemos analizado; en el momento presente, tanto si el sector privado inicia su recuperación, y mucho más acusadamente si esto no sucediese, será necesario un intenso proceso de racionalización de la actuación pública que amortigüe los efectos de un impulso público más moderado.

Cuadro n.º 3.1 Evolución del P.I.B. y empleo y los contenidos en la demanda pública

(Millones de pesetas) (Hipótesis 1)

	VALORES				INDICE (1980=100)			
	1980	1982	1983	1984	1982	1983	1984	1984
P.I.B. de la economía	1.033.210	1.289.368	1.424.515	1.576.376	125	138	153	153
V.A.B. contenido en la Demanda Pública	87.033	133.535	166.171	187.959	153	191	216	216
Empleo total de la economía	666.004	658.150	651.675	636.200	99	98	96	96
Empleo contenido en la Demanda Pública	64.549	78.764	86.682	90.366	144	159	166	166

Gráfico n.º 3.1 Evolución del P.I.B. y el V.A.B. contenido en la demanda pública (índices 1980=100) Valores corrientes

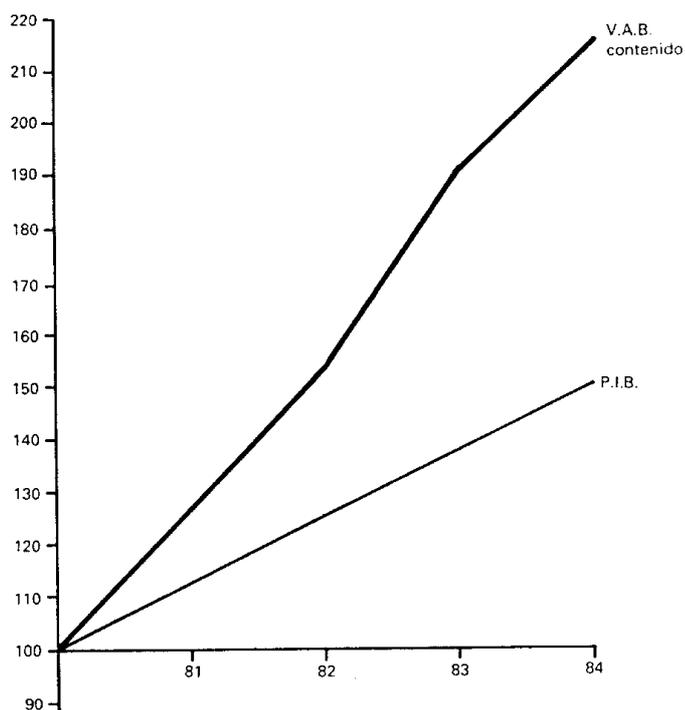


Gráfico n.º 3.2 Evolución del empleo total y el contenido en la demanda pública (índices 1980=100)

