

Estrategia de las inversiones en las administraciones públicas: finanzas públicas y política

Rafael Iturriaga Nieva

Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

Administrar fondos públicos es, por encima de todo, un arte. Un arte que encuentra su inspiración en la política y termina en la contabilidad. Se trata, en cierto modo, de seguir un camino guiado por reglas y saberes decantados por la civilización. Todas estas reglas, las fundamentales constituyen el mundo del derecho, del Derecho Político y Administrativo, en nuestro caso. Las otras, conformarían eso que se ha dado en llamar, por ejemplo en el seno de la Comisión Europea, “**buenas prácticas**”.

Derecho y buenas prácticas son, pues, el conjunto de normas que se pueden aprender o que se pueden asumir voluntariamente como cánones de una correcta administración. Sin embargo, no basta con cumplir las directrices, hace falta también tener una cierta visión política.

Sin intuición política la labor administrativa solo alcanza a ser una liturgia sin alma; el reino de la burocracia. El busto de mármol al que la zorra reprochaba “...tu cabeza es hermosa, pero sin seso”.

Por otra parte, sin reglas, sin un procedimiento administrativo ni un régimen jurídico garantizador, el Leviatan andará suelto y se abrirán las puertas del reino de la arbitrariedad.

Soy de la opinión de que las tendencias imperantes hoy en día nos conducen, paradójicamente, hacia la caída simultánea en ambos errores: **la despolitización y la huida del derecho administrativo**.

Ni poderosas cabezas pensantes (por temor al populismo) ni frenos jurídicos (eufemísticamente tachados de

entorpecedores). Burocracia en estado puro, libre a un tiempo, de dirección política y de normas limitadoras. Estamos entrando en el mundo de las corporaciones influyentes, del gerencialismo amoral; es decir, de la política-apolítica.

Por otra parte, la separación entre sector público y sector privado ha perdido en buena medida los rígidos perfiles de antaño y han aparecido en la sociedad fenómenos de organización económica y social cuyo poder, si bien no es jurídico, es decir, no resulta ejercitable a través del “impe-

rium" público, compite intensamente con el mismo estado.

¿Dónde queda hoy en día aquella vieja definición del contrato administrativo que consideraba como tal, aquél en el que la administración manifestaba sus potestades exorbitantes? La Administración constituye un poderoso instrumento de acción, pero no es el único; ni el único capaz de afrontar las "grandes cosas", las grandes iniciativas.

La situación no es nueva. Con anterioridad al desarrollo de los estados modernos con sus fabulosas maquinarias públicas, cuyo punto culminante bien pudiera representarse en los modelos totalitarios fascista o soviético, el poder público, el aparato administrativo representado por la corona, tuvo que vérselas frecuentemente en complicados equilibrios con otros contrapoderes tales como la nobleza, la iglesia o determinadas corporaciones.

En resumen, pues, existe el poder público, pero existen, también, otros poderes y ese poder público no resulta hoy tan fácilmente identificable, tan separable, como lo fué en otros tiempos. Para saber lo que es y lo que no es administración lo más recomendable será huir de nominalismos e indagar si por las venas del ente que estamos analizando corre el fluido vital del dinero público. ¡Esa es la clave!

Para nuestro análisis, la Administración Pública está constituida por todo el conjunto de máquinas que, independientemente de cual sea su naturaleza jurídica o su denominación formal, utilizan como combustible para funcionar el dinero público en mayor o menor medida.

La opinión pública sobre la política y la administración

En la actualidad, una sociedad evolucionada y democrática (paradó-

jicamente sobreinformada hasta la desinformación debido a la saturación de mensajes) vive un episodio cultural (es decir, más intenso que si fuera meramente político) de profundo descrédito de cuanto representa la política y la administración. Descrédito compatible, bien es cierto, con una cuasilimitada demanda de bienes, servicios y garantías dirigida hacia el sector público.

Sea como sea y por las razones que fuere, lo cierto es que la opinión de los ciudadanos respecto de la actividad consistente en adoptar decisiones estratégicas sobre los objetivos y medios puestos a disposición de la administración (lo que despectivamente se denomina "la política") es bastante negativa y, no digamos, en relación a las personas que se dedican a ello, quienes, si lo hacen esporádicamente y de un modo "amateur", suelen ser considerados como aventureros o advenedizos y si actúan de modo profesional, como auténticos tahúres sin ética ni principios.

¿Hay salvación?

Modestamente, creo que sí.

Este estado de opinión con respecto a la Res-Pública por parte de la ciudadanía no es político, no es inmediato, es cultural.

El español ha recibido las prestaciones públicas con una equivocada percepción de ajenidad ("...paga el ayuntamiento") y de gratuidad

Se trata, por tanto, de una opinión tan acendrada que no necesita siquiera ser alimentada por sucesos que confirmen el diagnóstico (aunque, desgraciadamente, nunca falten) ni soporta el contraste con realidades cotidianas mucho más amables que, sencillamente, no son puestas en valor por el ciudadano. Somos, no conviene olvidarlo, tributarios de una educación cívica totalitaria.

Lamentablemente, España conoció el desarrollo económico y la aparición del estado de bienestar en el seno de un régimen de corte autoritario en el que los bienes y servicios públicos eran suministrados de mejor o peor manera a los ciudadanos pero sin su participación, sin la contrapartida de la responsabilidad y sin una conciencia de ciudadanía, de modo que en el imaginario colectivo del pueblo español política y servicios públicos ya venían siendo algo francamente dissociado antes del auge de las corrientes neoliberales.

Dicho de otro modo, al español, como a cualquier otro, le gustaría pagar un mínimo de impuestos (paradigma de responsabilidad y ciudadanía) y recibir un máximo de servicios públicos pero a diferencia del anglosajón que siempre ha tenido conciencia de que esos servicios no son sino fruto concreto de sus aportaciones (es el típico "yo pago mis impuestos..." de las películas); el español ha recibido las prestaciones públicas con una equivocada percepción de ajenidad ("...paga el ayuntamiento...") y de gratuidad (la aportación fiscal personal y generalizada en España no se implanta, realmente, hasta la Reforma Fiscal de Fernández Ordoñez en 1978)

Si añadimos a ello la contrastada observación universal de que todo lo que se recibe sin el pago de un precio (gratis) es percibido psicológicamente como algo sin valor, comprendere-

mos, tal vez, la paradoja, típicamente española, de **aportar lo mínimo, esperar lo máximo** de la administración; abusar de lo que se usa o se recibe y, lo que en definitiva es más grave, despreciarlo.

Pero, en fin, así son las cosas. Reconocer que nos encontramos ante un problema de errónea formación de la opinión pública, incluso admitir que, tal vez, la persistencia en esa negativa opinión haya sido o esté siendo abonada desde posiciones políticas o empresariales interesadas en pescar en el río revuelto del descrédito del sector público (desde los promotores de fondos privados de pensiones hasta partidos políticos anti-sistema) no puede servirnos de consuelo.

Vox populi - vox dei porque, como proclama el adagio comercial, el cliente siempre tiene razón, y el cliente para el sector público, ¡Oh descubrimiento moderno...! **es el ciudadano.**

No queda, entonces, otro camino que abordar, desde la única instancia posible (**desde la política**) **la reforma amplia y profunda de la Administración Pública**, reforma que, en buena lógica, habrá de comenzar por la cabeza, por la conexión entre **política y aparato administrativo** pues es ahí, en la política, en la denostada actividad política, donde se genera, para bien o para mal, **la estrategia de la administración.**

Sin política, sin pensamiento estratégico, la administración es un gigante sin cabeza. Si, además, al mismo tiempo que alegremente se decapita a la administración se le pretende "liberar" de todos los controles jurídicos (los superfluos, que siempre los hay, pero también los fundamentales) la administración será un gigante sin cabeza y además, sin control.

Frente a esta situación se plantea una solución desesperada por parte de la misma corriente de pensamien-

to que previamente (como sucede con tanta frecuencia) ha promovido el problema: si la administración tiende a ser un peligroso monstruo sin criterio y sin control, por lo menos que no sea gigante.

Es la solución neoliberal. Si el estado es un mal, del mal el menos. Desde luego, nadie podrá negar coherencia a esta opción. Ahora bien, la coherencia necesitaría una mayor dosis de sinceridad porque si lo que hacemos es, simplemente, un **uso alternativo del estado (neoliberal para con los pobres y keynesiano para los ricos)** nuestra alternativa se volverá **impresentable ética, jurídica y políticamente**

Pongamos, por ejemplo, la reciente decisión del Gobierno japonés, aplaudida sin reservas por todos los custodios de la ortodoxia financiera, de destinar fondos públicos por valor de 600.000 millones de dólares (casi 83 billones de pesetas, que ya veremos como al final son más, pues en todas partes cuecen habas) **al reflotamiento de las corruptas y especuladoras entidades financieras niponas en quiebra.** ¿Pero no íbamos a dejar el control del mercado al sabio albedrío de la "mano invisible"? Por no hablar del billón de las eléctricas, etc., etc..

Asimismo conviene recordar, que identificar financiación privada con ausencia total de responsabilidad pública es un error de concepto que suele pagarse con la ruina de la operación. A modo de cita cabe señalar el cúmulo de errores producidos en la construcción del **Eurotúnel**, donde, finalmente, mal que pesara a los conservadores británicos, también tuvo que intervenir el poder público.

Debemos, también, aprestarnos a abandonar otro viejo tópico. Las indiscutibles manifestaciones de ineficacia, ineficiencia o despilfarro dadas por la administración con harto dolo-

Es en la denostada actividad política donde se genera, para bien o para mal, la estrategia de la administración

rosa frecuencia, no implican que su sector competidor (el privado) se halle liberado de la obligación de demostrar con los hechos sus hipotéticas ventajas en este terreno.

La burocracia, como apuntaba Max Webber, no es simplemente un mal, es una forma de organización, tan propia de las entidades públicas como de las privadas. ¿Acaso las empresas privadas, sobre todo a partir de una dimensión mínima, son un dechado de eficiencia?

Lo cierto es, sin embargo, que en unas condiciones teóricas de mercado, las empresas ineficientes mueren, mientras que las organizaciones públicas permanecen. Pero... ¿Dónde se dan esas teóricas condiciones?

De la intuición a la acción: la estrategia

El concepto de Administración, en una concepción moderna, remite, no a la idea de poder, sino a la idea de gestión; al manejo de unos determinados medios puestos a disposición de los políticos por la sociedad a través de los mecanismos fiscales. Supone, o debe suponer, una actitud racional, un plan, una elección de fines (fundamentalmente porque los medios a disponer son escasos). La Ad-

ministración consiste, entonces, en el uso de unos recursos escasos y en el desarrollo de unas estrategias.

El gestor público tendrá, por lo tanto, que actuar materializando una **intuición política** (que de uno u otro modo viene a ser pactada en las democracias representativas mediante el mecanismo electoral que refrenda unos **programas políticos**) con sujeción a unas normas jurídicas ("La Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho") y, también, a unos principios orientadores de su práctica (art. 103.1 C.E.):

- Objetividad
- Eficacia
- Jerarquía
- Descentralización
- Desconcentración
- Coordinación

La política es la estrategia de la administración, no es algo ajeno a ella, ni mucho menos una patología de la misma, sino su esencia.

Desde una perspectiva dinámica podríamos decir que el gestor público se ve obligado a maniobrar entre corrientes de distinto signo:

- La **austeridad**, derivada de la utilización de recursos escasos
- La **demanda ciudadana** (expresa o intuida políticamente) de más y mejores servicios públicos
- La **exigencia social** (bastante moderna) de **eficacia y eficiencia** en la gestión de los recursos, fundamentalmente en la de aquellos detraídos impositivamente de los ciudadanos.

Dicho de otro modo, la **calidad** del funcionamiento de la Administración vendría determinada por:

- **Orientación al cliente** (ciudadano)

- **Eficacia** en el logro de los objetivos
- **Eficiencia** en el uso de Recursos públicos
- **Legalidad** (pleno sometimiento)
- **Objetividad** (transparencia e igualdad)

Hay que distinguir dos niveles de decisión, ambos necesarios y que deben trabajar conjuntamente:

El nivel de los órganos políticos que asumen las decisiones estratégicas (art. 97 C.E.. El Gobierno dirige... la política y la administración) y el de la administración, (v. art. 103.1 C.E.) ejecutora de los objetivos políticos o de gobierno. Administración que habrá de adaptar su funcionamiento a los principios que rigen su actuación (eficacia, eficiencia y legalidad).

La finalidad pública de la acción administrativa

Las misiones a cumplir por el Estado vienen definidas en la C.E. y desarrolladas por las Leyes del Parlamento. El gobierno establece las políticas concretas para alcanzar los fines del Estado y la Administración gestiona la organización de los medios personales y materiales para alcanzar la satisfacción de las necesidades públicas. **Los intereses y las necesidades públicas a conseguir vienen preestablecidos a la administración que ha de satisfacerlos a través de los servicios públicos.**

Para llevar a cabo su labor el sector público en su conjunto (política y administración) desarrollará dos estrategias complementarias:

Una estrategia de gestión política

Una estrategia financiera (subsidiaria de la anterior) cuyo objetivo consiste en allegar los recursos nece-

La política es la estrategia de la administración, no es algo ajeno a ella, ni mucho menos una patología de la misma, sino su esencia

sarios para alcanzar eficientemente los fines propuestos.

A su vez, la estrategia de gestión se subdividirá en otras dos políticas generales:

Política de gasto

Política de inversiones

Cada una de las cuales tendrá su correlativa financiera.

La administración pública recauda impuestos y consigue recursos financieros para hacer, esquemáticamente, dos cosas: **gastar e invertir.**

Invertir es, en términos económicos, aplicar el ahorro a la adquisición de bienes de equipo, de capital o activos financieros, para obtener de ellos una **Rentabilidad.**

Dicho de otro modo, las inversiones no constituyen fines en sí mismas sino que son bienes para algo... ¿Para qué?

La administración gasta para prestar unos determinados servicios a los ciudadanos o, incluso, para transferir directamente rentas a aquéllos que se encuentren en unas concretas situaciones de necesidad, cumpliendo de ese modo un servicio público de garantía de subsistencia general-

zada o de Paz Social, lo que, según se mire, no deja de resultar un interesante servicio, tan necesario como pudiera serlo el de seguridad ciudadana o la misma sanidad.

La administración, decíamos, también invierte. Invierte fundamentalmente con dos finalidades, para adquirir bienes de equipo con los que prestar servicios a los ciudadanos (p. ej. adquiriendo un aparato de rayos X para un hospital público) o bien para poner bienes públicos a disposición de los particulares que los utilizarán en mayor o menor medida y de un modo más o menos directo (p. ej. una autopista o un puerto).

Las inversiones del primer tipo (para la propia gestión pública) podríamos denominarlas **inversiones de la administración o inversiones subsidiarias**, es decir, inversiones que necesitan para su determinación una definición política heterónima (no cabe imaginar una política autónoma de compra de aparatos de radiodiagnóstico que fuere independiente de la política sanitaria del país).

Respecto las otras inversiones, las que habrán de ponerse a disposición del ciudadano-usuario, sí que tendremos que hablar de una estrategia, de una política, propia de inversiones. (**inversiones de uso público**).

Desde un punto de vista teleológico encontraremos entonces dos tipos básicos de motivación, en juego e interrelacionadas, a la hora de afrontar las inversiones:

- La política general de servicios públicos
- La específica política de infraestructuras de uso público

Hay, un tercer tipo de razones que pueden impulsar las inversiones públicas, los **efectos sobre terceros** que las mismas pudieran producir, bien por el hecho mismo de su materialización (en relación con empresas contratistas; posibles empleos generados, etc.) son, entre otros menos declarables, los tan comentados efectos keynesianos, así como los que puedan tener lugar en el entorno en el que la inversión se manifieste (efectos sociales comparativos; medioambientales; efectos sobre el entorno empresarial, etc. etc.).

Este tercer tipo de motivaciones parece residual desde un planteamiento teórico, conceptual, pero en la práctica constituye, en un gran número de ocasiones, el elemento capital. Es lo que podríamos denominar, para entendernos, "**efecto lobby**".

En resumen, pues, encontramos tres tipos de **motivaciones de inver-**

sión, sobre las que habrá que adoptar **decisiones**, decisiones que, no lo olvidemos, son **también políticas**.

- Motivaciones de inversión subsidiaria
- Motivaciones de inversión directa
- Motivaciones respecto a terceros

Y en cada uno de los distintos ámbitos de decisión interferirán, de un modo u otro, una multiplicidad de agentes, cada uno de los cuales intentará optimizar legítimamente sus intereses particulares. Sólo la administración deberá, en medio de ese foro de pretensiones, **servir** (como dice el texto del artículo 103.1 C.E.) **los intereses generales** cuya concreta manifestación, a falta de otra fuente metafísica, se identifica en los sistemas democráticos con la **voluntad popular** cuya **formación y manifestación** encomienda nuestra Constitución a los **partidos políticos** (art. 6); eso sí, de acuerdo con la propia Constitución y con el resto de las leyes (art. 97).

No hay, pues, gestión pública eficaz que no esté dotada de una plena orientación estratégica. Y no hay estrategia pública que valga si no nace del seno de la voluntad del pueblo soberano, es decir, de la política. La presuntamente virtuosa gestión pública despolitizada no resulta ser, al final, sino un puro fraude, un reino de corporativismos, burocracia y grupos de presión. ■

