

El presupuesto como instrumento de planificación económica: avances y limitaciones

Alfonso Utrilla de la Hoz*

1. Introducción

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, señala que la programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

A tal efecto, la actual normativa presupuestaria, en el marco de los programas plurianuales, establece su contenido de acuerdo con la definición de: objetivos, actividades, medios e indicadores asociados a los mismos. Así, además de concretar las inversiones reales y financieras a realizar, señala que:

- Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en cada período, estarán estructurados por programas o grupos de programas presupuestarios.
- Se determinará la actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- Se concretarán los medios económicos, materiales y personales necesarios, con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se pongan a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
- Se incluirán los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, se-

guimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Además, los programas plurianuales deberán tener un contenido coherente con los planes sectoriales y otros programas de actuación existentes en el ámbito de cada departamento.

La aplicación estricta de este diseño normativo permitiría avanzar extraordinariamente en el proceso de racionalización de las políticas públicas y en la planificación y gestión presupuestaria. Sin embargo, el desarrollo efectivo de la mecánica presupuestaria no parece cumplir suficientemente este propósito y, aunque se ha avanzado en los últimos años, especialmente en momentos de recorte del gasto, el camino por recorrer es todavía importante.

La introducción de técnicas presupuestarias que mejoren el funcionamiento del instrumento presupuestario ha sido una constante en todos los niveles de gobierno y todos los países avanzados respecto al presupuesto tradicional o administrativo¹. Tratar de ir más allá de pormenorizar los gastos por centros gestores y estimar los ingresos esperados para mejorar el proceso de adopción de decisiones, ha constituido una práctica habitual. Primero, con la incorporación del presupuesto de ejecución, implantado en los años cuarenta en la Administración americana, desplazando el énfasis desde los medios a las funciones, ac-

¹ Existe una amplia literatura sobre las técnicas presupuestarias y la experiencia de su aplicación. Una revisión sintética de la misma puede encontrarse en Gómez Castañeda (1995). Por otro lado, la aplicación de las técnicas en las economías avanzadas pueden seguirse en OCDE (2007) *Performance Budgeting in OECD Countries* y en *OECD Journal on Budgeting*.

* Universidad Complutense de Madrid.

tividades y proyectos, abordando la selección de los mejores métodos para administrar un programa dado.

Un paso más de avance se produce con la técnica de presupuestación por programas, implantada por la Administración Johnson en 1965, que tiene como propósito final el objetivo de seleccionar los programas más adecuados a través de la definición de los costes y los beneficios de cada programa, de tal forma que puedan ordenarse, cuantificando sus resultados esperados y eliminando aquellos que se consideren inadecuados. Esto implica:

- Reflexionar sobre los propósitos fundamentales de los programas ordinarios de los distintos organismos públicos dentro de sus respectivos niveles competenciales.

- Analizar el producto o resultado de un programa determinado en función de sus fines.

- Medir los costes totales de los programas para un período plurianual, tanto de los costes presupuestarios puros, como de las deseconomías externas que pudiera generar, aunque no tengan reflejo presupuestario.

- Formular objetivos y programas que se extiendan más allá de la presentación del presupuesto anual, relacionando las asignaciones presupuestarias anuales con los planes a más largo plazo.

- Analizar las alternativas para encontrar los medios más efectivos de lograr los objetivos básicos de los programas al mínimo coste, obligando a los gestores del gasto a considerar los programas propios no como fines en sí mismos sino como medios para alcanzar los objetivos sometidos a la competencia de programas alternativos y, tal vez, más eficientes.

- Establecer procedimientos analíticos como parte sistemática de la revisión presupuestaria, sometiendo a análisis las políticas y los programas e integrando las decisiones en el proceso presupuestario.

Esta técnica presupuestaria pretendería, en última instancia, sustituir la práctica usual de la presupuestación, reducida a incrementar cifras sobre ejercicios anteriores, por la adopción de decisiones sobre programas revisables periódicamente en términos de objetivos, costes y realizaciones, al tiempo que se considera la eficacia y la efectividad de otras alternativas.

No obstante, la persistencia en la tendencia al presupuesto incrementalista favorecerá la introducción en la Administración Carter del presupuesto base cero, que supone que ningún gasto se considere consolidado y no debe ser

recogido en un presupuesto si no se justifica su conveniencia y necesidad. El presupuesto de base cero se apoya así en la técnica del presupuesto por programas, pero va más allá y propugna la revisión constante de las asignaciones a los programas en marcha, exigiendo de las unidades gestoras la formulación y cuantificación de distintos niveles de ejecución de cada programa, de manera que una reducción en los recursos destinados no tenga por qué suponer forzosamente la desaparición completa de un programa. Además el presupuesto en base cero exige la presentación y discusión de las diferentes alternativas para alcanzar los objetivos de un programa, lo cual implica un considerable esfuerzo a lo largo de toda la cadena de preparación del presupuesto.

El principal valor del presupuesto en base cero es que plantea un proceso que requiere la evaluación sistemática y la justificación de la totalidad de los objetivos y actividades de los programas para asignar los recursos presupuestarios. Se trata de dar el máximo de información a los decisores acerca de las alternativas presentadas sobre los programas de gasto, con el fin de mejorar la toma de decisiones y la asignación eficiente de los recursos. Esta técnica resulta especialmente útil en contextos como el actual, caracterizado por la escasez de recursos, ya que permite al Gobierno disminuir el volumen del gasto público y lograr la consiguiente reducción del déficit, y le posibilita conocer el volumen de los gastos públicos ineludibles y el margen disponible.

2. El marco normativo presupuestario español

Con este marco teórico de referencia, la implantación de las técnicas presupuestarias ha contado con una regulación más avanzada en el proceso presupuestario de la Administración Central². En España el primer presupuesto por programas fue introducido en la LPGE para el año 1989, que definía una serie de programas y los procedimientos de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos en las memorias de cada programa. Tras la reforma de los procedimientos presupuestarios de

² En el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento (CE, EURATOM) N° 2342/2002 de 23 de diciembre de 2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas contiene el marco legal aplicable. Una revisión crítica de la implantación de nuevas técnicas presupuestarias, como el presupuesto basado en actividades (ABB) puede verse en Escudero Bustamante (2008).

la normativa de estabilidad presupuestaria³, se señala que los Presupuestos Generales del Estado se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales de los distintos departamentos ministeriales.

Los programas presupuestarios de carácter plurianual⁴ consisten en el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad: la producción de bienes y servicios, el cumplimiento de obligaciones específicas o la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores del gasto. Las actividades propias de servicios horizontales y las instrumentales podrán configurarse como programas de apoyo para una mejor ordenación y gestión de los créditos necesarios para su realización.

El programa de gasto del presupuesto anual está constituido por el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. Los mismos configuran la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual.

La concatenación de los distintos ejercicios se articula en términos normativos al señalar que las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores. En este sentido, los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan.

La normativa española señala que la comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean

mensurables e identificables. Cuando no lo sean, la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta.

La estructura institucional de la política presupuestaria determina que las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por la Ministra de Economía y Hacienda a través de la Comisión de Políticas de Gasto, bajo la dirección en su ausencia del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. Esta Comisión está integrada por los titulares de los departamentos ministeriales y tiene como misión concretar las prioridades de gasto a las que se ha de ajustar la elaboración de las propuestas de los centros gestores, y analizar el contenido presupuestario de las políticas y actuaciones públicas de gasto a través de la propuesta de criterios de asignación de las dotaciones entre las distintas políticas de gasto.

A su vez, las comisiones de Análisis de Programas, constituidas en cada departamento ministerial bajo la dirección del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, analizan la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas. En concreto, sus funciones son:

a) El análisis de los programas de gasto, sus correspondientes objetivos y la prioridad que presenten en orden a su dotación, en coherencia con las directrices definidas por la Comisión de Políticas de Gasto, y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el último ejercicio liquidado.

b) La previsión del coste que comportan los programas de gasto, atendiendo especialmente a los proyectos cofinanciados por la Unión Europea o que cuenten con otras fuentes de financiación ajenas. Asimismo, se tendrán en cuenta las actuaciones que, estando sometidas a calendario determinado y afectando a cualquier tipo de gasto, se consideren ya concluidas, liberando los recursos correspondientes para su reasignación.

c) La adecuación de las dotaciones financieras de los programas al volumen de recursos disponibles.

d) El análisis del impacto de los programas de gasto en igualdad de género.

Las comisiones presupuestarias de los diferentes departamentos ministeriales, con el apoyo técnico de las ofi-

³ Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

⁴ Se sigue aquí el contenido de la normativa presupuestaria aplicable al ejercicio 2011 incluido en la Orden EHA/1319/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios para el periodo 2011-2013, en la Orden EHA/1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 y en la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 21 de marzo de 2010, por la que se establecen los soportes de recogida de información a cumplimentar por los centros gestores para la elaboración del Anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

cinas presupuestarias, coordinarán el contenido y extensión de los programas presupuestarios del anteproyecto de presupuesto de su departamento, manteniendo sus dotaciones dentro de los límites que se fijen en el proceso de asignación. Corresponderá a estas comisiones la identificación del responsable de cada programa, cuando varios centros u organismos del departamento cooperen a su realización.

La Dirección General de Presupuestos elaborará los estados de gastos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para cada año teniendo en cuenta las orientaciones de política económica, las prioridades formuladas por la Comisión de Políticas de Gasto, los análisis efectuados en el seno de las Comisiones de Análisis de Programas y las propuestas remitidas por los distintos centros gestores.

El presupuesto de gastos de los agentes integrantes del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo se estructura teniendo en cuenta: las finalidades u objetivos que el presupuesto pretende conseguir, la organización de los distintos entes integrantes del sector público administrativo estatal y la naturaleza económica de los gastos. Adicionalmente, informará de la distribución territorial de las inversiones reales.

La asignación de recursos se efectuará dentro de una estructura de programas de gasto, que será adecuada a los contenidos de las políticas de gasto que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto, y permitirá a los centros gestores agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir. La estructura de programas diferenciará los de gasto de carácter finalista de los instrumentales o de apoyo, y los de gestión. Los programas finalistas son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los objetivos se expresarán en unidades físicas, cuando ello sea posible, lo que, unido al establecimiento de los oportunos indicadores, permitirá efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. Los programas instrumentales y de gestión son los que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o el apoyo a un programa finalista. Los programas de gasto se estructuran en grupos de programas, políticas de gasto y áreas de gasto. La Dirección General de Presupuestos podrá autorizar, a propuesta de los centros gestores, modificaciones en el código, denominación y contenido de los programas de gasto, para adaptar

la clasificación por programas a las necesidades de la gestión pública.

Las dotaciones consignadas en los programas de gasto se distribuirán por centros gestores, que son aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria y responsabilidad en la gestión de los mismos y los créditos incluidos en los estados de gastos del presupuesto se ordenarán según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos⁵.

Esta estructura organizativa se completa con las competencias encomendadas a la Subdirección General de Política Presupuestaria, a la que corresponde, entre otras funciones, la definición de las directrices que deban seguirse en la elaboración de los escenarios presupuestarios y en la evolución de las políticas presupuestarias de gasto público que en ellos se integran, el estudio y desarrollo de nuevas técnicas presupuestarias, el análisis y evaluación de las políticas de gasto, y la coordinación de la formación específica de su personal en las materias relacionadas con la política económica y presupuestaria, con el contenido y estructura de las políticas de gasto público, las técnicas de previsión económica, las técnicas presupuestarias y de evaluación de objetivos y proyectos. Por otro lado, hasta cuatro subdirecciones generales se ocupan del seguimiento de los programas presupuestarios de: actividades generales, actividades económicas, sistemas de seguridad y protección social, y ciencia, cultura y otras políticas.

La estructura de programas diferenciará los de carácter finalista de los instrumentales y de gestión. Esta diferenciación se establece con el cuarto carácter del código de programas: las letras «A» a «L» identifican a los programas finalistas y las letras «M» a «Z» a los instrumentales y de gestión. A través de distintas fichas presupuestarias, los órganos gestores deberán detallar la finalidad de cada objetivo planteado y los indicadores de resultados y de medios, en función del tipo de programa, y si este es o no comparado con otros centros gestores.

⁵ De conformidad con la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, las memorias explicativas de los programas de gasto detallarán, cuando proceda, las inversiones externalizadas o diferidas en el tiempo y los préstamos, o aportaciones patrimoniales que el Estado concede a terceros para operaciones de capital o adquisición de activos de capital. Todos los documentos a cumplimentar por los centros gestores, deberán ser remitidos a través de las oficinas presupuestarias antes del 5 de junio.

FICHA P 203 F: PROGRAMAS FINALISTAS

FINALIDAD: Exponer de forma clara y concisa para cada objetivo del programa su cuantificación, los indicadores y su unidad de medida y expresando además su nivel de prioridad.

PROCEDIMIENTO: Se cumplimenta una ficha por cada objetivo. En cada una de ellas figurarán los códigos de la sección y del programa, los códigos de los Centros Gestores participantes en la consecución del objetivo, según las estructuras presupuestarias vigentes para el año 2011, así como la denominación del objetivo y su cuantificación.

1.- Objetivo

Recogerá la denominación del objetivo, una breve descripción del mismo y se expresarán en unidades físicas cuando ello sea posible, para el periodo que se indica. El objetivo se codificará según un orden de prelación secuencial (A,B,C,...). El código que le corresponda deberá manifestar el criterio de preferencia del órgano proponente para ese objetivo en relación con todos los objetivos del programa.

2.- Indicadores

Los *Indicadores de Resultados* recogerán aquellas magnitudes físicas o financieras, simples o compuestas, que permitan apreciar el grado de consecución del objetivo y las desviaciones en los años 2009 y 2010 en relación con la previsión inicial de cada ejercicio, así como la previsión para el cuatrienio 2011-2014.

Los *Indicadores de Medios* recogerán los medios personales, materiales o financieros puestos a disposición del gestor para el cumplimiento de los objetivos y los realmente aplicados durante el año 2009, los presupuestados y previstos utilizar durante 2010 y una previsión para el cuatrienio 2011-2014. A cada indicador irá asociada una clave correlativa de dos dígitos, comenzando cada uno de los dos grupos por la clave 01. Se consignarán únicamente aquellos indicadores que sean significativos o relevantes para la consecución del objetivo.

FICHA P 204 F: PROGRAMAS FINALISTAS

FINALIDAD: Desagregar el contenido de la ficha P 203 F para individualizar la participación de cada Centro Gestor en el objetivo del programa, a fin de permitir un seguimiento de su grado de ejecución.

PROCEDIMIENTO: La información contenida en esta ficha sólo será necesaria en el caso de que en la consecución de un objetivo participe más de un Centro Gestor, cumplimentándose una ficha por cada uno de los Centros participantes. En la cabecera de la ficha figurarán los códigos de la Sección y del programa y el código del Servicio u Organismo según las estructuras presupuestarias vigentes para el año 2011, así como la denominación del objetivo y su cuantificación.

1.- Objetivo

Recogerá la denominación del objetivo, una breve descripción y la cuantificación del objetivo incluida en la ficha P 203 F, en la parte correspondiente al Centro Gestor de referencia.

2.- Indicadores

Se recogerán los datos relativos a indicadores de Resultados y de Medios, de acuerdo con lo establecido en la ficha P 203 F, en la parte correspondiente al Centro Gestor de referencia. La suma de los datos relativos a objetivo e indicadores de las fichas P 204 F coincidirá con los reflejados en la ficha P 203 F.

FICHA P 203 I: PROGRAMAS INSTRUMENTALES Y DE GESTIÓN

FINALIDAD: Exponer de forma clara y concisa las actividades que sean necesarias desarrollar para cumplir con las finalidades que se persiguen alcanzar con el programa.

PROCEDIMIENTO: Se cumplimentara una ficha por cada actividad. En cada una de ellas figurarán los códigos de la Sección y del programa, los códigos de los Centros Gestores participantes en la consecución de la actividad, según las estructuras presupuestarias vigentes para 2011, así como la denominación de la actividad.

1.- Objetivo

Recogerá la denominación de la actividad u del objetivo en su caso y una breve descripción de los mismos.

2.- Indicadores

Los *Indicadores de Resultados* recogerán aquellas magnitudes físicas o financieras, simples o compuestas, que permitan apreciar el grado de consecución del objetivo. Los *Indicadores de Medios* recogerán los medios personales, los materiales o financieros puestos a disposición del gestor para el cumplimiento de sus actividades. A cada indicador irá asociada una clave correlativa de dos dígitos, comenzando cada uno de los dos grupos por la clave 01.

Se consignarán únicamente aquellos indicadores que sean significativos o relevantes para la realización de la actividad ó consecución del Objetivo.

FICHA P 204 I : PROGRAMAS INSTRUMENTALES Y DE GESTIÓN

FINALIDAD: Desagregar el contenido de la ficha P 203 I para individualizar la participación de cada Centro Gestor en la actividad del programa, a fin de permitir un seguimiento de su grado de realización.

PROCEDIMIENTO: La información contenida en esta ficha sólo será necesaria en el caso de que en la eje-

cución de la actividad o en la consecución del objetivo participe más de un Centro Gestor, cumplimentándose una ficha por cada uno de los Centros participantes. En la cabecera de la ficha figurarán los códigos de la Sección y del programa y el código del Servicio u Organismo según las estructuras presupuestarias vigentes para el año 2011, así como la denominación de la actividad u objetivo, en su caso.

1.- Objetivo

Recogerá la denominación de la actividad u del objetivo y una breve descripción de los mismos.

2.- Indicadores

Se recogerán los datos relativos a indicadores de Resultados y de Medios, de acuerdo con lo establecido en la ficha P 203 I, en la parte correspondiente al Centro Gestor de referencia. La suma de los datos relativos a actividades e indicadores de las fichas P 204 I coincidirá con los reflejados en la ficha P 203 I.

Para el ejercicio 2011, de los 231 programas de gasto planteados, un total de 105 son considerados programas finalistas y 126 programas instrumentales y de gestión. Por áreas de gasto, los programas finalistas son los siguientes:

Área de gasto 1: Servicios públicos básicos

- 112A. Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal.
- 122A. Modernización de las Fuerzas Armadas.
- 122B. Programas especiales de modernización.
- 132A. Seguridad ciudadana.
- 132B. Seguridad vial.
- 132C. Actuaciones policiales en materia de droga.
- 133A. Centros e Instituciones Penitenciarias.
- 133B. Trabajo, formación y asistencia a reclusos.
- 142A. Acción del Estado en el exterior.
- 142B. Acción diplomática ante la Unión Europea.
- 143A. Cooperación para el desarrollo.
- 144A. Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior.

Área de gasto 2: Actuaciones de protección y promoción social

- 231A. Plan Nacional sobre Drogas.
- 231B. Acciones en favor de la ciudadanía española en el exterior.
- 231C. Servicios Sociales Seguridad Social a personas con discapacidad.
- 231D. Servicios Sociales de la Seguridad Social a personas mayores.
- 231E. Otros servicios sociales de la Seguridad Social.
- 231F. Otros servicios sociales del Estado.
- 231G. Atención a la infancia y a las familias.
- 231H. Integración de los inmigrantes.

- 232A. Promoción y servicios a la juventud.
- 232B. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- 232C. Actuaciones para la previsión integral de la violencia de género.
- 241A. Fomento de la inserción y estabilidad laboral.
- 291A. Inspección y control de Seguridad y Protección Social.

Área de gasto 3: Producción de bienes públicos de carácter preferente

- 312A. Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas.
- 312B. Atención primaria de salud. Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
- 312C. Atención especializada de salud Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
- 312D. Medicina marítima.
- 312E. Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo.
- 312F. Atención primaria de salud Mutuas Accidentes Trabajo y Enfermedades Profesionales e Instituto Social de la Marina.
- 312G. Atención especializada salud Mutuas Accidentes Trabajo y Enfermedades Profesionales e Instituto Social de la Marina.
- 313A. Oferta y uso racional de medicamentos y productos sanitarios.
- 313B. Salud pública y sanidad exterior.
- 313C. Seguridad alimentaria y nutrición.
- 313D. Terapias avanzadas, medicina regenerativa y trasplantes en el sistema nacional de la salud.
- 322A. Educación infantil y primaria.
- 322B. Educación secundaria, formación profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas.
- 322C. Enseñanzas universitarias.
- 322D. Educación especial.
- 322E. Enseñanzas artísticas.
- 322F. Educación en el exterior.
- 322G. Educación compensatoria.
- 322H. Educación permanente y a distancia no universitaria.
- 322I. Enseñanzas especiales.
- 322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación.
- 322K. Deporte en edad escolar y en la Universidad.
- 332A. Archivos.
- 332B. Bibliotecas.
- 333A. Museos.
- 333B. Exposiciones.
- 334A. Promoción y cooperación cultural.
- 334B. Promoción del libro y publicaciones culturales.
- 334C. Fomento de las industrias culturales.
- 335A. Música y danza.
- 335B. Teatro.
- 335C. Cinematografía.
- 336A. Fomento y apoyo de las actividades deportivas.
- 337A. Administración del Patrimonio Histórico-Nacional.
- 337B. Conservación y restauración de bienes culturales.
- 337C. Protección del Patrimonio Histórico.

Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico

- 412A. Competitividad y calidad de la producción agrícola.
- 412B. Competitividad y calidad de la producción ganadera.
- 413A. Competitividad industria agroalimentaria y calidad alimentaria.
- 414A. Gestión de recursos hídricos para el regadío.
- 414B. Desarrollo del medio rural.
- 414C. Programa de desarrollo rural sostenible.
- 415A. Protección de los recursos pesqueros y desarrollo sostenible.
- 415B. Mejora de estructuras y mercados pesqueros.
- 416A. Previsión de riesgos en las producciones agrarias y pesqueras.
- 422A. Incentivos regionales a la localización industrial.
- 422B. Desarrollo industrial.
- 425A. Normativa y desarrollo energético.
- 431A. Promoción comercial e internacionalización de la empresa.
- 432A. Coordinación y promoción del turismo.
- 452A. Gestión e infraestructuras del agua.
- 453A. Infraestructura del transporte ferroviario.
- 453B. Creación de infraestructura de carreteras.
- 453C. Conservación y explotación de carreteras.
- 456A. Calidad del agua.
- 456B. Protección y mejora del medio ambiente.
- 456C. Protección y mejora del medio natural.
- 456D. Actuación en la costa.
- 463A. Investigación científica.
- 463B. Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica.
- 464A. Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas.
- 464B. Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa.
- 465A. Investigación sanitaria.
- 466A. Investigación y evaluación educativa.
- 467A. Astronomía y astrofísica.
- 467B. Investigación, desarrollo y experimentación en transportes e infraestructuras.

La técnica de presupuestación por programas resulta efectiva en la medida en que en la fase de elaboración la información relevante sobre el seguimiento, control y evaluación de los resultados de la gestión sean tenidos en cuenta e incorporados al procedimiento presupuestario. En este sentido, la elección y seguimiento de indicadores adecuados referidos a los objetivos de los programas que proporcionen informaciones cuantificables relevantes, tanto de carácter descriptivo como, sobre todo, valorativo, resultan determinantes.

Un sistema bien articulado tendría indudables ventajas en las distintas fases del ciclo presupuestario. Así, permitiría en la fase de elaboración contar con soluciones

- 467C. Investigación y desarrollo tecnológico-industrial.
- 467D. Investigación y experimentación agraria.
- 467E. Investigación oceanográfica y pesquera.
- 467F. Investigación geológico-minera y medioambiental.
- 467G. Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información.
- 467H. Investigación energética, medioambiental y tecnológica.
- 467I. Innovación tecnológica de las telecomunicaciones.
- 495A. Desarrollo y aplicación de la información geográfica española.
- 495B. Meteorología.
- 495C. Metrología.

Área de gasto 9: Actuaciones de carácter general

- 923A. Gestión del Patrimonio del Estado.
- 923C. Elaboración y difusión estadística.
- 932A. Aplicación del sistema tributario estatal.
- 942A. Cooperación económica local del Estado.

alternativas en programas plurianuales para cada campo de actividad; en la de discusión y aprobación permitiría clarificar las metas u objetivos a alcanzar en cada programa y los medios asignados para su consecución. En la fase de ejecución permitiría responsabilizar a los gestores de la consecución de los objetivos programados, cuantificables a través del establecimiento de indicadores de resultados. Finalmente, en la fase de control, permitiría evaluar el nivel de eficacia y eficiencia alcanzado en cada objetivo, retroalimentando el proceso para efectuar las correcciones de las desviaciones observadas.

En este sentido, el seguimiento sobre el grado de cumplimiento de los programas presupuestarios debería de reflejar, junto con los créditos finales, obligaciones reconocidas y pagos realizados por programa, el nivel alcanzado de los resultados previstos. La información disponible de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), sin embargo, se limita a presentar el resultado de la ejecución financiera de los programas de gasto por centros gestores y no por programas, dificultando incluso su seguimiento financiero. A este respecto, los datos de ejecución del ejercicio 2009 en los programas superiores a los 100 millones de euros de obligaciones reconocidas no financieras presentan un grado de ejecución importante con algunas salvedades que afectan a los programas de modernización de defensa, investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico industrial, protección y mejora del medio natural y actuaciones en la costa. No obstante, se desconoce el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente previstos.

C.1. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA POR CENTROS GESTORES Y PROGRAMAS DE MÁS DE 100 MILLONES DE EUROS DE OBLIGACIONES NO FINANCIERAS

	2009	Ob.reconocidas	%/C.totales	Ob.no financ	Pagos/Ob.recon
CORTES GENERALES	237.113	100,0%		237.068	100,0%
Actividad legislativa	237.113	100,0%		237.068	100,0%
DEUDA PÚBLICA	50.404.137	97,4%		17.623.031	100,0%
Amortización y gastos financieros de la deuda pública en euros	48.823.267	99,9%		17.227.097	100,0%
Amortización y gastos financieros de la deuda pública en otras monedas	1.580.870	55,2%		395.934	100,0%
CLASES PASIVAS	10.070.563	99,6%		10.070.563	100,0%
Pensiones de Clases Pasivas	9.583.545	99,7%		9.583.545	100,0%
Pensiones de guerra	415.353	99,0%		415.353	100,0%
ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	3.404.531	90,2%		1.869.066	86,9%
Transferencias internas	1.024.689	99,2%		1.024.689	81,4%
Acción del Estado en el exterior	718.690	98,1%		718.499	79,3%
JUSTICIA	1.657.809	98,7%		1.657.325	95,6%
Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	1.503.258	99,4%		1.502.874	96,7%
DEFENSA	9.092.861	97,3%		9.083.352	91,2%
Transferencias internas	343.555	98,6%		343.555	92,1%
Administración y Servicios Generales de Defensa	1.409.868	98,7%		1.400.359	94,2%
Formación del Personal de las Fuerzas Armadas	529.430	98,6%		529.430	97,2%
Personal en reserva	646.802	100,0%		646.802	100,0%
Modernización de las Fuerzas Armadas	550.031	98,8%		550.031	67,2%
Programas especiales de modernización	508.332	73,3%		508.332	96,7%
Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	3.123.706	99,6%		3.123.706	91,1%
Apoyo Logístico	1.571.650	99,3%		1.571.650	89,8%
Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas	239.638	99,4%		239.638	96,0%
Investigación y estudios de las Fuerzas Armadas	169.142	98,4%		169.142	81,6%
ECONOMÍA Y HACIENDA	21.023.429	83,5%		3.319.323	98,4%
Transferencias internas	1.591.831	99,4%		1.591.831	94,4%
Incentivos regionales a la localización industrial	249.181	97,6%		249.181	99,8%
Dirección y Servicios Generales de Economía y Hacienda	1.274.149	99,3%		1.013.528	90,3%
Gestión del catastro inmobiliario	133.512	95,9%		133.512	94,8%
INTERIOR	8.699.135	95,8%		8.698.727	94,9%
Dirección y Serv. Generales de Seguridad y Protecc. Civil	268.844	96,5%		268.695	88,5%
Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	132.557	98,1%		132.557	96,7%
Fuerzas y Cuerpos en reserva	798.115	99,9%		798.115	100,0%
Seguridad ciudadana	5.900.362	94,9%		5.900.145	95,0%
Centros e Instituciones Penitenciarias	1.193.430	96,6%		1.193.388	93,4%
Elecciones y Partidos Políticos	269.136	99,9%		269.136	99,1%
FOMENTO	11.102.683	95,8%		8.939.606	69,9%
Subvenciones y apoyo al transporte terrestre	717.631	99,5%		717.631	96,0%
Subvenciones y apoyo al transporte aéreo	371.619	91,7%		371.619	97,3%
Dirección y Servicios Generales de Fomento	2.500.344	93,3%		572.893	14,2%

C.1. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA POR CENTROS GESTORES Y PROGRAMAS DE MÁS DE 100 MILLONES DE EUROS DE OBLIGACIONES NO FINANCIERAS (continuación)

	2009	Ob.reconocidas	%/C.totales	Ob.no financ	Pagos/Ob.recon
Infraestructura del transporte ferroviario	2.250.361	94,5%	2.131.921	87,8%	
Creación de infraestructura de carreteras	3.040.193	98,8%	3.040.193	84,8%	
Conservación y explotación de carreteras	1.401.664	97,6%	1.401.664	85,1%	
Ordenación e inspección del transporte terrestre	203.689	98,8%	133.689	89,3%	
Seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera	278.375	95,6%	231.189	82,9%	
EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE	4.942.384	97,1%	4.925.198	80,2%	
Transferencias internas	2.387.720	98,5%	2.387.720	94,2%	
Otros servicios sociales del Estado	501.841	97,9%	484.841	49,9%	
Educación infantil y primaria	686.994	94,3%	686.994	83,3%	
Educac. secundaria, form. profesional y Esc. Ofic. de Idiomas	241.143	87,5%	241.143	46,6%	
Educación en el exterior	119.388	95,6%	119.388	99,6%	
Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	107.938	98,7%	107.938	9,4%	
Becas y ayudas a estudiantes	658.045	100,0%	658.045	75,1%	
TRABAJO E INMIGRACIÓN	26.430.232	99,8%	26.429.872	98,8%	
Transferencias internas	25.574.873	100,0%	25.574.873	99,0%	
Acciones en favor de los emigrantes	132.561	95,4%	132.561	98,1%	
Integración de los inmigrantes	330.376	96,9%	330.376	87,4%	
Inspección y control de Seguridad y Protección Social	139.768	96,7%	139.768	100,0%	
Direcc. y Serv. Generales de Segur. Social y Protecc. Social	174.944	89,4%	174.584	89,6%	
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	7.870.709	96,2%	2.913.960	78,8%	
Transferencias internas	1.156.704	98,2%	1.156.704	47,3%	
Dirección y Servicios Generales de Industria y Energía	103.217	90,8%	102.936	84,9%	
Desarrollo industrial	1.466.076	100,0%	268.476	100,0%	
Reconversión y reindustrialización	753.604	99,8%	296.436	99,6%	
Investigación y desarrollo tecnológico industrial	606.794	94,7%	212.643	70,4%	
Innovación tecnológica de las telecomunicaciones	1.081.220	90,9%	421.825	52,5%	
CIENCIA E INNOVACIÓN	5.494.788	77,6%	3.970.017	64,2%	
Transferencias internas	1.280.643	99,6%	1.280.643	60,7%	
Enseñanzas universitarias	328.465	98,3%	175.465	56,5%	
Becas y ayudas a estudiantes	698.026	95,6%	698.026	67,3%	
Investigación científica	120.765	93,9%	120.765	66,5%	
Fomento y coordinac. de la investigación científica y técn.	1.661.499	71,6%	1.161.837	73,8%	
Investigación y desarrollo tecnológico industrial	1.252.815	58,9%	530.706	56,6%	
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	692.112	92,9%	691.522	91,3%	
Administración periférica del Estado	350.395	92,2%	350.141	97,2%	
Cooperación económica local del Estado	193.241	95,5%	193.241	93,8%	
MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO	5.054.130	89,9%	4.466.174	74,8%	
Transferencias internas	1.096.860	97,3%	1.096.860	71,4%	
Competitividad y calidad de la producción agrícola	121.589	94,7%	121.589	70,2%	
Competitividad y calidad de la producción ganadera	191.544	94,7%	191.544	63,6%	

C.1. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA POR CENTROS GESTORES Y PROGRAMAS DE MÁS DE 100 MILLONES DE EUROS DE OBLIGACIONES NO FINANCIERAS (continuación)

	2009	Ob.reconocidas	%/C.totales	Ob.no financ	Pagos/Ob.recon
Gestión de Recursos Hídricos para el Regadío	233.222	94,7%	145.450	38,2%	
Desarrollo del medio rural	398.980	92,3%	398.980	81,9%	
Programa de Desarrollo Rural Sostenible	120.083	98,7%	120.083	21,9%	
Mejora de estructuras y mercados pesqueros	117.664	88,1%	112.164	69,7%	
Dirección y Servicios Generales de Medio Ambiente	198.945	81,8%	198.720	82,6%	
Gestión e infraestructuras del agua	926.939	92,1%	926.939	81,8%	
Calidad del agua	367.309	94,8%	367.309	81,9%	
Protección y mejora del medio natural	246.915	76,3%	246.915	55,8%	
Actuación en la costa	293.494	77,6%	293.494	85,9%	
CULTURA	845.682	94,7%	823.365	80,5%	
Transferencias internas	517.664	97,3%	517.664	74,7%	
PRESIDENCIA	270.858	95,2%	270.764	88,5%	
Transferencias internas	101.351	93,6%	101.351	84,7%	
SANIDAD Y CONSUMO	1.197.541	92,6%	1.156.548	87,7%	
Transferencias internas	368.387	97,4%	368.387	93,9%	
Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud	272.081	93,3%	272.081	80,8%	
Salud pública y sanidad exterior	350.548	96,3%	350.548	99,0%	
VIVIENDA	1.431.470	82,7%	1.425.303	82,8%	
Prom., administr. y ayudas para rehabil. y acceso a vivienda	1.363.039	83,9%	1.356.880	83,1%	
GASTOS DE DIVERSOS MINISTERIOS	2.009.211	98,8%	2.009.211	76,7%	
Transferencias internas	148.618	100,0%	148.618	40,5%	
Imprevistos y funciones no clasificadas	1.790.801	99,1%	1.790.801	79,7%	
ENTES TERRITORIALES	54.863.749	99,2%	54.863.749	99,6%	
Subvenciones y apoyo al transporte terrestre	383.887	91,0%	383.887	100,0%	
Infraestructura del transporte ferroviario	123.390	98,7%	123.390	42,0%	
Transferencias a Comunidades Autónomas por participación	36.454.989	100,0%	36.454.989	100,0%	
Otras transferencias a Comunidades Autónomas	2.640.771	86,2%	2.640.771	99,9%	
Transferencias a Entidades Locales por participación en ingr	14.927.397	100,0%	14.927.397	100,0%	
Otras aportaciones a Entidades Locales	240.029	100,0%	240.029	59,3%	
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRIT.	1.408.114	81,0%	1.408.114	76,9%	
Transferencias a Comunidades Autónomas por los Fondos de Compensación	1.408.114	81,0%	1.408.114	76,9%	
RELACIONES FINANCIERAS CON LA U.E.	12.168.683	98,4%	12.168.683	99,1%	
Transferencias al Presupuesto General de la Unión Europea	11.967.495	98,5%	11.967.495	99,1%	
Cooperación al desarrollo a través del Fondo Europeo de Desarrollo	201.188	95,3%	201.188	100,0%	
TOTALES	240.612.013	95,4%	179.260.303	94,4%	

Fuente: IGAE y elaboración propia.

3. Consideraciones finales

La aplicación en la práctica de las nuevas técnicas presupuestarias se ha enfrentado a numerosas dificultades. En el caso concreto del presupuesto español, la adopción de esas técnicas se ha encontrado con resistencias derivadas de la inercia al mantenimiento de los usos tradicionales en el ámbito de la presupuestación.

A pesar de la experiencia evaluadora acumulada en diferentes campos, como en la asignación y empleo de los fondos comunitarios realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, las evaluaciones de la calidad de los servicios impulsadas por el Ministerio de Administraciones Públicas, en las memorias justificativas y económicas de propuestas normativas, en las funciones del Tribunal de Cuentas o, más recientemente, en la actividad desarrollada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la evaluación sistemática de las políticas de gasto en el proceso presupuestario no ha tenido todo el desarrollo que potencialmente se asocia a la aplicación efectiva de la técnica del presupuesto por programas.

La reforma presupuestaria no ha tenido un impacto relevante en la gestión financiera de la Administración del Estado, ya que siguen primando los aspectos formales, administrativos y legales, frente a los de eficacia y eficiencia. En primer lugar, por la escasez de medios, técnicos y humanos, adecuados para implantar técnicas de gestión y evaluación más complejas. En segundo lugar, por el desinterés de la clase política por basar la negociación presupuestaria en el análisis y la evaluación, tanto en la fase de elaboración presupuestaria, como en las actividades parlamentarias para establecer modificaciones y alcanzar su aprobación. En este sentido, queda un amplio recorrido para que el proceso presupuestario discurra hacia una cultura presupuestaria basada en el análisis, la evaluación, la eficacia y la eficiencia en la asignación de recursos. Por otro lado, el mal uso de recursos públicos y algunos casos de corrupción detectados no contribuyen precisamente a la extensión de técnicas de presupuestación que introdu-

cen una mayor flexibilidad frente al teórico mayor control de los modelos presupuestarios tradicionales.

En este contexto, los logros más inmediatos están en la consecución de un proceso presupuestario por objetivos o "por tareas" que contribuya a racionalizar el instrumento presupuestario y avanzar, con reformas más profundas, hacia la presupuestación efectiva por programas.

Bibliografía

- ALBI IBAÑEZ, E. (1992), "Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del Sector Público)", en *Hacienda Pública Española*, nº 121-122.
- ARGÜELLO, C. Y PALACIOS, J. (1978), "El Presupuesto por Programas en España", en *Hacienda Pública Española*, nº 50.
- BENEYTO, L. R., PALACIOS, J. y ARGÜELLO, C. (1978), "El Presupuesto Base Cero", en *Hacienda Pública Española*, nº 50.
- ESCUDERO BUSTAMANTE, J. (2008), "El presupuesto por resultados en la Comisión Europea" *Presupuesto y Gasto Público*, nº 51.
- GÓMEZ CASTAÑEDA, J. (1995), *Técnicas de elaboración presupuestaria*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- LOZANO IRUESTE, J. M. (1983), *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- NOVICK, D. y ALESCH, D. (1971), "El Presupuesto por Programas", *Hacienda Pública Española*, nº 11.
- OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- OCDE (varios años), *OECD Journal on Budgeting*.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1985), "¿Por fin un Presupuesto por Programas?", *Papeles de Economía Española*, nº 23.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1990), "La administración por objetivos en el sistema presupuestario español: una nueva visión de las formas de control del gasto", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 28.