

GASTOS PUBLICOS COMPROMETIDOS

El papel del gasto público como elemento de ajuste de la crisis está condicionado, en gran medida, en función de su grado de rigidez. Consecuentemente, fijar la dimensión de los gastos comprometidos en cada presupuesto anual por decisiones adoptadas en períodos anteriores es un requisito previo para señalar con precisión las posibilidades reales de manipulación del gasto público. En este artículo, **Ceferino Argüello Reguera** estudia las causas de la rigidez del gasto y se esfuerza por ofrecer una aproximación cuantitativa de los gastos comprometidos, apoyándose en la investigación realizada por él mismo y los señores Gregorio Mañez Vindel, José Gallego García, Adolfo Jiménez Fernández y Francisco Prieto Pérez en el seno de la Comisión encargada de elaborar los criterios para una política de gasto público, constituida en el Ministerio de Hacienda.

I. CONCEPTO E IMPORTANCIA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

A. Concepto

POR gastos públicos comprometidos se entiende el conjunto de gastos que, al elaborar el Presupuesto de un ejercicio determinado, viene impuesto por decisiones adoptadas con anterioridad, de manera que constituye un dato externo y fijo, frente al cual no existe posibilidad alguna de discusión o ésta es limitada.

Frente a los gastos comprometidos se adoptan dos tipos de actitudes diferentes. Los elaboradores del Presupuesto están convencidos de su rigidez, en tanto que quienes contemplan el gasto público como medida de política económica, como variable de una política de

ajuste o como instrumento al servicio de la planificación, consideran que es, al menos en una alta proporción, manipulable, especialmente cuando se trata de ciertas categorías de gasto y, especialmente, en el supuesto de objetivos de política económica coyuntural.

B. Importancia

Existen dos niveles a los cuales afecta el gasto comprometido: la repercusión que su cuantía puede tener en el proceso presupuestario y su incidencia en todo tipo de previsión económica global.

1. Gasto comprometido y proceso presupuestario

La cuantía del gasto comprometido repercute en el proceso presupuestario porque el margen de flexibilidad en la manipulación del gasto guarda una

relación inversa con el porcentaje del gasto predeterminado y, porque, si este porcentaje es elevado, la utilización flexible del gasto público por la política económica quedaría severamente limitada.

a) *Discusión presupuestaria y gastos comprometidos*

En relación con el primer punto, cabe preguntarse respecto de la utilidad de someter a los mismos requisitos de discusión y aprobación los gastos comprometidos y los que respondan a medidas de nuevo cuño o, alternativamente, proceder a dotar de un cierto automatismo la aprobación del gasto comprometido, reservando la discusión para los nuevos gastos.

Esta última práctica presenta dos inconvenientes: el de que puede conducir a una rutina peligrosa para ciertos gastos, que no se revisarían con el rigor deseable, y el de sustraer a la competencia de los responsables del Presupuesto categorías muy importantes de gastos, que se fijarían por instancias ajenas a ellos. Los gastos de personal brindan, en este sentido, un buen ejemplo.

En consecuencia, en la fase de toma de decisiones no parece aconsejable trazar una distinción tajante entre gasto comprometido y nuevos gastos.

b) *Nuevas técnicas presupuestarias y gastos comprometidos*

Frecuentemente, las nuevas técnicas presupuestarias, con excepción de la del «Presupuesto por tareas», parecen ignorar la importancia de los gastos comprometidos, lo que ha perjudicado su puesta en funcionamiento.

Partiendo de la idea básica de que no es posible prescindir del pasado al discutir el Presupuesto del presente, «lo comprometido» afecta al gasto en una doble faceta. Por un lado, a la distribución global del gasto entre grandes categorías y, por otro, a su distribución pormenorizada dentro de cada una de ellas.

Así las cosas, las nuevas técnicas presupuestarias parece que tienen más posibilidades de aplicación en las fases de ejecución y control que en la toma de decisiones. Es decir, los gastos comprometidos no son obstáculo para un ensayo de modernas técnicas de gestión y control, mientras que sí lo representan para la toma de decisiones, en la forma en que esta cuestión es presentada por los defensores de las prácticas tipo *Planning, Programming, Budgeting System* (P.P.B.S.).

Lo dicho da pie para considerar que la reforma presupuestaria debería iniciarse aplicando las técnicas del «Presupuesto por tareas», que apunta básicamente a la mejora de la gestión y, después de ensayar este procedimiento, habrá de intentarse, sólo parcialmente, la utilización de técnicas más sofisticadas, inspiradas en el P.P.B.S.

2. *Gasto comprometido y técnicas de previsión económica*

La prevención anterior es extensible a las esperanzas puestas por la mayoría de los economistas en la utilización del Presupuesto como instrumento al servicio de la política económica porque:

a) A corto plazo, la existencia de los porcentajes compro-

metidos resta eficacia a la posibilidad de utilizar el gasto con fines coyunturales.

b) A largo plazo, la contribución al crecimiento económico, que podría relacionarse con la estrategia y movilidad de los gastos de inversión, muestra una conducta fuertemente condicionada por los gastos comprometidos.

En definitiva, una cuantificación fiable del gasto comprometido y el análisis de sus causas contribuirá a clarificar cuáles son realmente las funciones que cumple el Presupuesto y la dificultad de su adaptación flexible a una política que intente variar el gasto.

C. **Causas determinantes del gasto público comprometido**

1. *Tamaño del Presupuesto*

La dimensión del gasto público hace referencia a la demanda social de bienes y servicios públicos en un lugar y momento determinados y a su grado de satisfacción. La tendencia actual muestra un crecimiento del gasto a remolque de esa demanda de bienes y servicios públicos, y este fenómeno ha incidido sobre la porción discrecional del gasto en forma negativa por las siguientes razones:

1. El incremento del gasto no ha sido lineal, sino que afecta básicamente a las rúbricas de Seguridad Social y Bienestar y las de Educación.

2. Para los países cuyo sector público tiene una dimensión reducida, esta tendencia ha sido aún más acusada, puesto que la presión de la demanda de bie-

nestar social no se ha visto acompañada de un crecimiento paralelo de los recursos, con lo cual la presión del gasto destinado a esas atenciones se ha incrementado en términos relativos.

2. *Causas políticas*

Algunas causas políticas influyen también en la rigidez del gasto. La existencia de un elevado porcentaje de gasto comprometido facilita la discusión presupuestaria y la posibilidad de que el parlamentario proclive a defender intereses de grupos concretos pueda concentrar su esfuerzo en esa labor.

La posibilidad de interesar al político en una revisión de entidad del gasto comprometido sólo puede producirse bien como consecuencia de cambios sustanciales en la distribución del poder, o bien a causa de haberse alcanzado situaciones límite originadas por crisis económicas o por transformaciones importantes debidas a procesos acelerados de crecimiento económico.

Dejando aparte el primer punto, por cuanto tiene de excepcional, nos limitaremos a un breve comentario relativo a las causas económicas.

En este sentido, las crisis son un revulsivo del comportamiento del sector público. Una situación de este tipo puede ser provechosamente encaminada por un ejecutivo técnicamente bien preparado para proceder a una revisión profunda de la estructura del Presupuesto.

En cuanto a los procesos de crecimiento a ritmo rápido, dan origen a cambios de tipo tecnológico y sociales que presionan sobre todas las variables de

la economía, incluyendo el gasto público. También aquí surge la oportunidad de análisis y cambio en la distribución anterior del gasto, rompiendo así el significado de lo comprometido.

La época actual presenta características que combinan ambos tipos de factores económicos, y, en consecuencia, puede ser propicia al cambio en la composición del gasto. Desde el punto de vista del legislativo, para que su contribución a tal cambio pueda materializarse en leyes positivas se precisa un grado de conocimiento del fenómeno que difícilmente puede darse si antes no se opera una transformación en los hábitos parlamentarios, consistente en un proceso de cualificación que deberá venir de la mano de unidades técnicas especializadas en materia económico-financiera creadas de modo permanente en el seno del legislativo. En este sentido, la experiencia USA puede ser altamente aleccionadora, puesto que en 1974 se creó una Oficina de Presupuesto al Servicio del Congreso, capaz de elaborar sus propias propuestas de gasto para enfrentarlas a las del Ejecutivo.

3. Causas legales

Para un organismo responsable de la elaboración del Presupuesto dentro del ejecutivo y para los gestores de los distintos departamentos, la tarea que tienen encomendada cada ejercicio viene mediatizada por disposiciones que englobaremos en dos rúbricas distintas:

- Disposiciones que regulan el proceso presupuestario.
- Disposiciones ajenas al ciclo presupuestario, pero con incidencia sobre el gasto público.

a) *Disposiciones que regulan el proceso presupuestario*

La minuciosa regulación del proceso presupuestario del gasto público implica una rigidez del procedimiento favorable a la existencia y persistencia del gasto comprometido.

De los rasgos de esas disposiciones señalaremos algunos susceptibles de incidir en un mayor peso de las partidas comprometidas.

Base presupuestaria

Resulta indudable que, a lo largo de la mayor parte de las disposiciones que regulan la discusión del presupuesto de gastos, se está sobreentendiendo que la base de referencia para el año «N» son las cifras del ejercicio N-1, cuando no las del N-2.

Una minuciosa lectura de las leyes y reglamentos presupuestarios de los más diversos países nos conducirá inevitablemente a la conclusión de que en la mayor parte de ellos el entramado dispositivo del Presupuesto le confiere un elevado grado de rigidez, favoreciendo la formación del gasto comprometido.

Estructura presupuestaria

La presentación formal del gasto incide de manera notable sobre la formación, aprobación, ejecución y control presupuestarios.

En este terreno, la legislación se muestra la mayoría de las veces tan minuciosa que la estructura resultante no es una invitación precisamente a las revisiones periódicas en cada ejercicio presupuestario.

La elaboración de una contabilidad presupuestaria, girando en torno a una clasificación orgánica y muy casuística, instrumento además esencial para el ejercicio del control formal, influye negativamente sobre la flexibilidad del gasto, y la obligatoriedad de presentar las peticiones iniciales de créditos dentro de estos moldes, iguales ejercicio tras ejercicio, unida a la propensión a la rutina burocrática y el control ejercido sobre las innumerables partidas de este tipo de clasificación, contribuyen a la consolidación del destino de buena parte del gasto.

El ensayo de introducción de nuevas técnicas presupuestarias supone, teóricamente, superar la anterior limitación, pero, en la práctica, la vieja estructura administrativa sigue conservando un lugar destacado en el proceso, por lo que se precisa articular posibilidades de flexibilización, al mismo tiempo que se intenta la aplicación de fórmulas innovadoras. En este sentido, cabría apuntar dos posibles caminos. Por un lado, no concebir la estructura orgánica como única para toda la Administración, sino diversa y adaptable según el organismo al que se aplique. Al mismo tiempo, habría que huir de considerar tal estructura como dada e inmutable en el tiempo, para lo cual se precisaría no regularla con detalle, sobre todo en disposiciones de rango legal; y, por el contrario, adaptarla continuamente a las necesidades del momento.

Por otro lado, conviene plantearse el problema de aproximar la estructura orgánica a las de funciones o programas, reduciendo, para ello, la casuística de aquélla.

Todo ello contribuiría a debilitar un no desdeñable aporte para el nacimiento y continuidad de prácticas presupuestarias que inevitablemente conducen a la aparición de gastos comprometidos.

Ampliaciones automáticas y modificaciones de créditos

Al lado de la rigidez propia de las disposiciones que regulan la estructura presupuestaria, existen ciertas válvulas de escape que originan gastos de manera automática y que por ello deben ser etiquetados como comprometidos.

Uno de esos casos se produce en relación con las denominadas ampliaciones automáticas, consistentes en que ciertas obligaciones no tienen otro límite, a efectos presupuestarios, que el que les viene impuesto por reconocimientos de derechos totalmente ajenos e independientes al proceso de toma de decisiones sobre el gasto. Este fenómeno se ha visto acrecentado en su cuantía a medida que el contenido social del Presupuesto se ha ido acentuando.

Otra práctica consiste en la posibilidad de modificaciones posteriores a la cuantía inicialmente aprobada de los créditos presupuestarios. Esta forma de proceder encubre en ocasiones la existencia de verdaderos gastos comprometidos, que en la presentación del Presupuesto no aparecen como tales. Nos estamos refiriendo a los trasvases entre partidas, cuando las mismas implican una disminución de aquellas que, en principio, supusieron decisiones discrecionales, hacia otras que constituyen obligaciones cuya atención es insoslayable. Por

ejemplo, las transferencias que, en ocasiones, se operan en detrimento de los créditos de inversión hacia los netamente de consumo.

En consecuencia, las posibilidades que la mayoría de las legislaciones abren a la alteración en la observancia de los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa pueden ser causa de la aparición de gastos comprometidos.

Compromisos futuros

Existen muchos proyectos cuya ejecución dura más tiempo que el de vigencia del Presupuesto y cuyo compromiso, además, no es susceptible de fraccionamiento. En estos casos, nos hallamos ante un tipo puro de gasto comprometido, en la parte que exceda de lo ejecutado en el período en que se tomó la decisión.

Dentro del marco del Presupuesto tradicional, las soluciones técnicas halladas para enfrentarse a estos casos han sido, fundamentalmente, dos: la de los créditos irregulares o de compromiso y la de consignar en la parte dispositiva de la legislación sobre el Presupuesto una autorización para contratar con cargo a Presupuestos futuros, según una escala decreciente de porcentajes, sin reflejo contable alguno.

Esta segunda solución comporta que, al no reflejarse esta utilización de créditos futuros en las cuentas presupuestarias anuales, se está hurtando una información fundamental sobre el grado de discrecionalidad del gasto, lo cual es tanto más grave cuanto que estos compromisos con proyección futura se refieren básicamente a las inver-

siones, partida que, en principio, aparece como una variable discrecional. De este modo, se puede ofrecer una idea equivocada de la cuantía e importancia del gasto comprometido, atribuyendo al Presupuesto de cada ejercicio efectos que ya se han producido con anterioridad.

Para obviar este inconveniente habría que eliminar la práctica de los porcentajes, consignando en el Presupuesto unos créditos irregulares o de compromiso destinados a recoger la parte de los gastos comprometidos en un año y cuya ejecución tendría lugar en ejercicios posteriores. Y, caso de continuar con la utilización de los porcentajes, es inexcusable rendir cuenta adecuada de su utilización, señalando en cada Presupuesto qué créditos son susceptibles de compromisos futuros y en qué medida se ha hecho uso de tal posibilidad.

b) Disposiciones ajenas al ciclo presupuestario con repercusiones en el gasto público

La creciente interconexión sector público-sector privado en las economías mixtas capitalistas da lugar a que numerosas decisiones tomadas fuera del marco presupuestario tengan una incidencia posterior muy notable sobre el gasto público. Este hecho condiciona, de manera a veces decisiva, la cuantía de ciertas partidas del Presupuesto anual. La presión de grupos económicos y de sectores sociales, el oportunismo político y otros factores son origen de compromisos con reflejo cuantioso sobre el gasto público.

Evidentemente, es impensable que por meros imperativos de

la pureza de la técnica presupuestaria puedan evitarse este tipo de acciones. Ahora bien, podría mitigarse su efecto sorpresa sobre el gasto si a toda disposición o compromiso con incidencia financiera se acompañara un estudio solvente de tal incidencia.

Este fenómeno da pie para la discusión de hasta dónde debe llegar la previsión temporal del Presupuesto, aspecto sobre el que opinamos que debe utilizarse un amplio horizonte temporal, porque al alargarse el proceso en el tiempo se reduce la rigidez y con ello los gastos comprometidos.

4. Causas institucionales

Cuando hablamos de causas de tipo institucional tratamos de referirnos a las preguntas: ¿Quién hace, ejecuta y controla el Presupuesto? ¿Cómo se desarrollan estas funciones?

a) Plan-Presupuesto

La toma de decisiones presupuestarias con incidencia sobre el gasto debe ser concebida dentro del marco de un horizonte temporal superior al ejercicio anual. Pues bien, esta dimensión (cuatro-seis años) es la que en no pocas ocasiones ha planteado, con su correspondiente reflejo institucional, la distinción entre la planificación y la presupuestación. La falta de coordinación entre ambas funciones ha dado lugar a que las previsiones a medio plazo se transformaran en datos concretos a la hora de elaborar el Presupuesto de cada ejercicio y, cuando así ha sucedido, nada impide afirmar que estamos en presencia de gastos comprometidos.

EL GASTO PÚBLICO: SUS PROBLEMAS. VALORIZACION DEL GASTO PÚBLICO POR SENADORES, DIPUTADOS, CATEDRATICOS, FUNCIONARIOS, EMPRESARIOS Y PROFESIONALES

Francisco ALVIRA,
José GARCIA LOPEZ
y Santiago HERRERO

Tres temas: el gasto público, el proceso de elaboración del Presupuesto de las Administraciones Públicas y su control constituyeron el contenido de una encuesta a un grupo de personalidades en la última parte del año 1979 y primeros meses del 80. En este grupo estaba representada la Universidad (1) con varios profesores, la clase política, los empresarios y profesionales y altos funcionarios, todos ellos relacionados de forma directa con el contenido de la encuesta.

Respecto a los tres temas, las respuestas de la mayoría de los entrevistados mostraban una notable coincidencia, a pesar de las diferencias ideológicas que implicaba su militancia política, en el caso de los diputados y senadores, y su distinta situación en el sistema económico. Puede afirmarse que las diferencias en las opiniones son de matiz y que, prácticamente, todos los encuestados suscribían las tres afirmaciones siguientes:

- El grado de satisfacción de las necesidades públicas de los españoles es bajo porque el gasto público no cumple eficazmente el papel que le corresponde en una sociedad moderna.
- El proceso presupuestario muestra graves deficiencias que imponen serias dudas a los entrevistados sobre su racionalidad.
- El control del gasto público se ha limitado prácticamente a sus aspectos legales, quedando un amplio vacío respecto a su control político, de eficacia y jurisdiccional.

La encuesta, además de exponer las opiniones críticas, recogió las propuestas que, según los encuestados, contribuirían a mejorar la situación. Han pasado tres años y algunas de las medidas propuestas por los encuestados —como la reforma del Tribunal de Cuentas— se han aprobado. La experiencia permitirá valorar en el futuro la eficacia de las mismas.

1. PAPEL DEL GASTO PÚBLICO EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

El gasto público no responde eficazmente a la demanda social de bienes y servicios públicos. Esta opinión nace de la experiencia de los entrevistados y se refuerza ante los problemas planteados por la actual crisis. La capacidad del gasto público para resolver los graves desequilibrios de la economía española ha sido escasa y ha durado no para prevenir la crisis sino más bien para paliar sus consecuencias: transferencias a los sectores en crisis, financiación del déficit de las empresas públicas, pago del seguro de desempleo que dé un comportamiento activo para recuperar un desarrollo equilibrado. Indicador clave de esta situación es la evolución negativa de la inversión pública, pieza básica de una política económica de ajuste positivo.

La dimensión del gasto público puede ser —para un porcentaje importante de encuestados— causa básica de su papel pasivo frente a la crisis. Al cerrar los años setenta era opinión mayoritaria que el tamaño del gasto público era pequeño en comparación con países de nuestra área económica, incluso cuando su nivel de renta era similar al actual de España.

Sin embargo, existen reticencias a un aumento inmediato, decidido y rápido del gasto. Estas dudas se fundamentan en: 1.º Temor a que se produzca un simple incrementalismo lineal de la rúbricas del Presupuesto. 2.º La escasa capacidad de gestión de la Administración. 3.º La falta de unas ideas claras sobre qué necesidades deben atenderse con un aumento del gasto. 4.º Evitar un rápido crecimiento de la carga fiscal en años de recesión y temor a que la financiación del gasto discorra por cauces extra-impositivos: deuda y déficit, como avalan sus incrementos anuales.

les. Mientras estos obstáculos no se allanen, el aumento del gasto parece que debe atenuarse y plantear la redistribución, incluso dentro de cada función del Presupuesto.

Coherentemente con la opinión mayoritaria de que el tamaño del gasto público es pequeño, las respuestas coinciden en no encontrar funciones excesivamente dotadas. La ordenación ideal del gasto público coincide con la revelada en encuestas dirigidas a toda la población, y así la Educación ocupa un primer puesto junto a los programas en Sanidad, Pensiones y Viviendas. Sin embargo, una proporción importante de entrevistados coinciden en pedir un cambio en la tendencia reciente de las funciones presupuestarias. Desacelerar el ritmo de crecimiento de los gastos de transferencia de la Seguridad Social y dejar recursos libres para una mayor asignación de los mismos a las funciones económicas a fin de paliar el problema del paro, mediante la inversión pública, y la ayuda a una reestructuración de los sectores productivos constituyen objetivos importantes y prioritarios de una política presupuestaria adecuada a la crisis.

El conocimiento general del gasto público es deficiente. Los españoles apenas conocen los problemas reales del gasto público. Hay sobre el gasto público prejuicios más que juicios fundados: se cree que la cobertura de las necesidades sociales es mala, que el Estado despilfarra, que la burocracia disfruta de excesiva discrecionalidad y se gasta básicamente en generar más burocracia y en funciones que no responden al ideal de la población. Estos prejuicios forman parte del mapa psicológico que del gasto público tienen los españoles, por lo que cualquier tratamiento de sus problemas tiene que partir de su existencia. Es preciso elaborar una *política de información* sobre el gasto público que afronte esas críticas y probar con cifras y hechos que esas críticas del gasto público no son fundadas.

Propuesta de solución

¿Cómo articular una política informativa del gasto público? La encuesta proporciona un conjunto de soluciones:

Debe transmitirse una información correcta sobre: 1.º, ¿cuánto se gasta?; 2.º, ¿en qué se gasta?; 3.º, ¿para qué se gasta?; 4.º, ¿a quién beneficia?; 5.º, ¿cómo se controlan los caudales públicos? Además de este contenido, el mensaje que se transmita debería reunir las siguientes condiciones: *a)* veracidad y precisión; *b)* tener carácter divulgador y accesible, huyendo de términos excesivamente técnicos; *c)* exponer el coste de los bienes sociales, aplicando los gastos a las unidades naturales de servicios públicos proporcionados a las familias: cuánto cuesta el puesto escolar, cuánto la cama de hospital, cuánto el kilómetro de carretera, etc.; *d)* establecer comparaciones internacionales.

Los medios de comunicación empleados deben ser los que tengan mayor audiencia

pública y debería concederse atención en la educación cívica a los valores y al coste de la actividad pública, así como a la necesidad de financiarla con impuestos, inculcando como delegación ciudadana fundamental el pago de los impuestos.

2. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario es el segundo gran tema de la encuesta. La elaboración del anteproyecto del Presupuesto por diferentes oficinas de la Administración hasta llegar a la mesa del Congreso constituye un proceso poco racional. Sus cifras son consecuencia de la comodidad burocrática y de las luchas interdepartamentales, que llevan a abusar de criterios incrementalistas más que a sujetarse a criterios de racionalidad económica.

En la propia Comisión de Presupuestos los intereses partidistas parecen tener un fuerte peso y además a los diputados les falta: *a)* información adecuada; *b)* recursos materiales y personales dependientes directamente del Parlamento, y *c)* una clara determinación de objetivos políticos, cuantificados en el Presupuesto, de tal modo que las disposiciones legales tengan siempre su reflejo presupuestario.

Propuesta de solución

El enunciado de los defectos recogidos en la encuesta apuntan las vías de solución. Por una parte, la aplicación de las nuevas técnicas presupuestarias y la creación de las oficinas presupuestarias en los Ministerios contribuirán a racionalizar, con criterios económicos, los anteproyectos de presupuestos. Importa subrayar que las técnicas nuevas no servirán sin un cambio de mentalidad en quienes las apliquen. Reforma en las actitudes burocráticas e introducción de las nuevas técnicas deben formar parte de una misma estrategia: modernizar la Administración Pública.

La información que se envíe a las Comisiones del Congreso debe ser: veraz, completa y al mismo tiempo clara. Se ha criticado la poca transparencia del documento presupuestario. La burocracia, a su vez, se ha atrincherado en la complejidad del tema que le confiere un cierto poder *de facto*. Ambas cosas son ciertas, pero la tarea de divulgación es imprescindible y en este sentido debe haber una correlación entre las cifras presupuestarias y las unidades naturales en que se reflejan los servicios o los objetivos de la política económica. Esta presentación permitirá al poder legislativo y al público conocer el coste financiero de los objetivos reales del Presupuesto y de la política económica y social que se siga.

La creación de oficinas técnicas dependientes de las Cortes Generales debería constituir el apoyo a las Comisiones, sobre todo a la de Presupuestos, para preparar los debates con la información necesaria.

La enseñanza que se deriva del estudio de este tipo de proceder da pie para condenar la separación Plan-Presupuesto, propiciando simple y llanamente la desaparición de ambas instancias, que deberán ser sustituidas por un proceso integrador dentro del ciclo presupuestario, entendido éste en su más amplio sentido.

b) Relaciones organismo responsable del Presupuesto-organismos gestores

La dimensión institucional del proceso presupuestario tiene notables efectos sobre la propensión a consolidar e incrementar la cuantía del gasto comprometido. Ello es así por cuanto en la mayoría de los países se observa un tipo de relación entre los organismos responsables del Presupuesto y los gestores que implica una clara preeminencia de los primeros respecto de los segundos, lo que conduce a un marcado automatismo en la forma de discutir, ejecutar y controlar el gasto.

Este tipo de relación tuvo sentido en las primeras épocas del Presupuesto, cuando a éste se le encomendaban tareas reducidas y concretas, con una Administración débil en recursos de toda índole, razón que justificaba la supremacía del organismo encargado del Presupuesto, a cuyo servicio se pusieron los mejores recursos. Pero, a medida que las funciones del Presupuesto fueron ampliándose y complicándose, inevitablemente ha sucedido que los órganos de gestión del gasto han tenido que hacer frente a una serie de responsabilidades cuyo reflejo ha sido débil en sus re-

3. EL CONTROL DEL PRESUPUESTO

Las respuestas recogen un sentir general: el control del Presupuesto ha sido escaso. Aunque limitado al examen documental y la verificación de las formalidades legales, el control interno es el único que ha funcionado y ha pecado a veces de excesivo rigor formal, restando agilidad a la gestión del gasto público. Pero su existencia obviamente es imprescindible.

El control jurisdiccional atribuido al Tribunal de Cuentas ha sido prácticamente inexistente. Inadecuada legislación, inadecuadamente ubicado en el organigrama de la Administración, falta de recursos, el Tribunal ha carecido de eficacia.

El control político ha estado subordinado a las características del anterior régimen, y el nuevo papel de las Cortes conducirá a que se potencie el control político. Predomina la opinión de que la eficacia del gasto público será tanto mayor cuanto el control político se ejerza con medios propios y suficientes.

En este campo, hasta ahora, los partidos políticos no han actuado con la eficacia que alcanzarán con un normal desarrollo de la vida parlamentaria. El paso del tiempo y la acomodación a los usos parlamentarios, la revisión de las normas reglamentarias que obstaculicen este control contribuirán al cumplimiento de sus fines.

Se valora positivamente el comportamiento de los funcionarios con funciones de control. En general, han sido honestos y buena su preparación técnica para el tipo de control realizado. Pero también se revelan disfuncionalidades: a) posibles conflictos entre los funcionarios encargados del control y los de la gestión del gasto; b) mentalidad excesivamente rígida en algunos funcionarios de control, lo que implica diferencias debidas a rasgos personales, y c) a veces, los intereses corporativos priman sobre los generales.

Las diferencias detectadas en el grado de control de las Administraciones Públicas se deben a: a) las características de las distintas funciones, así, la Seguridad Social parece estar menos controlada; b) la personalidad de los funcionarios que ejercen el control, y c) el proceso normativo de regulación del control en los distintos entes, así se entiende que el control del Estado es mejor que el de las Administraciones Locales, y éste, mejor que el de la Seguridad Social.

Respecto al futuro control del gasto público por los entes autonómicos, obviamente no se tiene experiencia ni, por tanto, opinión fundada. Podría y debería ser positivo, pues el beneficio del gasto está más próximo a los interesados y el control de economicidad y eficacia puede ejercerse mejor sobre ámbitos más reducidos. Existe la opinión generalizada de que las comunidades locales tienen una organización administrativa y una burocracia peor que la del Estado y, quizás, una menor dependencia respecto a los condicionamientos políticos.

No se cree necesario aumentar el número de controles, sino que los existentes se ejerzan con mayor eficacia. En general, se estima que el control sobre economicidad o eficacia corresponde al control político y se teme la acumulación de tipos de control en un órgano de la Administración.

La función de control debe ser muy independiente, al abrigo de cualquier tipo de presión y, por ello, los funcionarios deberían tener la mayor independencia posible. Cumplir esta premisa tiene más valor que su ubicación concreta en el organigrama de la Administración.

Por último, el público se encuentra bastante alejado de los temas de control y la posibilidad de que exija sus derechos como beneficiario de servicios públicos es prácticamente inexistente.

Propuestas de solución

Potenciar, en primer lugar, el control político. La Comisión de Presupuestos necesitaría disponer de personal técnico y medios para el seguimiento de la ejecución del Presupuesto y para evitar que la aprobación de la Cuenta General sea sólo un acto rutinario. Esta oficina debería depender sólo de las Cortes.

El Tribunal de Cuentas no puede estar situado en ningún departamento de la Administración, pues su función quedaría desnaturalizada. (Una propuesta atendida hoy por su dependencia directa de las Cortes.)

Debe mobilizarse la opinión pública por los problemas del gasto y de su control y configurar cauces legales sencillos para que su protesta por una mala gestión obtenga una respuesta apropiada. La figura del Defensor del Pueblo podría ser importante en este campo, según sugerencia de bastantes encuestados.

La reforma de la Administración Pública, no sólo legal, sino de sus hábitos y actitudes, está latente en muchas respuestas. Y éste es un paso indispensable para que las nuevas técnicas presupuestarias se apliquen con eficacia.

La información, las cuentas, los documentos presupuestarios deben presentarse de forma que faciliten el control político respecto a la eficacia económica o idoneidad de los gastos realizados en relación con la política socioeconómica propuesta.

NOTA

(1) En esta encuesta, dirigida y analizada por Francisco Alvirá Martín, José García López y Santiago Herrero Suazo dentro de los trabajos de la Comisión del Gasto Público presidida por el Profesor Enrique Fuentes Quintana, se entrevistó a nueve profesores universitarios, dieciocho diputados y senadores, dieciséis empresarios y profesionales, y catorce funcionarios. Las preguntas eran abiertas.

laciones con los encargados del Presupuesto. Esta situación induce a la rutina, por dos motivos. En primer lugar, porque, ante un gasto creciente, los medios de las oficinas de presupuestos son notoriamente insuficientes para poder analizar con criterios selectivos las diferentes partidas, lo que fuerza desde la primera fase del ciclo una aproximación en términos incrementalistas. Esto es, su indis-

cutible protagonismo y la limitación de los medios con los que cuentan las oficinas del Presupuesto constituye un obstáculo a la aplicación de métodos de selección y gestión más acordes con el significado actual del gasto presupuestario.

Por otra parte, los gestores se encuentran en cierta medida maniatados respecto a sus posibilidades de actuación, lo que

les lleva a comportarse con arreglo a la línea de menor resistencia en relación con los organismos del Presupuesto. Y esta línea pasa necesariamente por la rutina. Si las instrucciones recibidas, por ejemplo, respecto a los créditos para gastos consuntivos en el año «n», indican que su crecimiento respecto al ejercicio anterior no puede superar un determinado porcentaje, la respuesta inevitable es la

de proceder a un aumento lineal idéntico para todas las partidas porque así es como van a ser controladas sus propuestas por la oficina de Presupuestos.

Además, esta forma de proceder, aparte de facilitar la labor de formación del Presupuesto, representa para el gestor una especie de carta de irresponsabilidad para sus actuaciones futuras respecto al empleo de los recursos que se le hayan asignado. La labor del gestor, en estas condiciones, parece concluir cuando la oficina de Presupuestos da su visto bueno a las distintas partidas de gastos. Por lo tanto, operando de esta forma, existe una coincidencia de intereses por mantener y aún incrementar la cuantía del gasto comprometido. Para los responsables del Presupuesto porque les permite seguir ejerciendo su inquisidora labor sobre las partidas de gasto, y para el gestor porque le libera de una auténtica responsabilidad respecto al correcto uso de los recursos puestos a su disposición.

Para superar esta situación debería producirse un significativo cambio en las relaciones organismo del Presupuesto-gestores, en el sentido de dotar a los segundos de mayor autonomía.

c) *Medios personales y materiales*

El gasto comprometido guarda una muy directa relación con el problema de los medios y organización de la administración del Presupuesto, porque al raquitismo de esta administración le son imputables muchas prácticas rutinarias que desembocan en la falta de revisión de las partidas de gasto.

Medios materiales

El volumen del gasto actual exige un tratamiento informativo común para los órganos de programación, de control y de gestión, evitando la situación actual, con dos tipos de sistemas de información: la llamada contabilidad presupuestaria, por un lado, y la de gestión, por otro. La primera está concebida en términos tales que fuerza el proceso hacia el incrementalismo y, con ello, hacia el gasto comprometido.

Medios personales

Durante la vigencia del proceso tradicional la elaboración y ejecución del Presupuesto giraba en torno a un limitado número de personas poseedoras de un minucioso conocimiento legal y contable del mecanismo, que han venido imprimiendo un carácter rutinario e incrementalista inmovible al proceso.

Hoy, el bagaje jurídico contable, con algún aditamento económico, resulta claramente insuficiente y se precisa incorporar al proceso presupuestario en todas sus fases especialistas procedentes de todos los sectores en los que incida la política de gasto público, rompiendo un monopolio que no tiene razón de existir.

También en relación con el problema de la cualificación del personal se encuentra la contraposición especialistas-generalistas. Se ha señalado que los especialistas, cuando son los únicos responsables de la elaboración del Presupuesto, propenden, por deformación profesional, a centrar sus preocupaciones sobre aspectos tan concretos que, a la larga, sus decisiones se transforman, en relación

con el Presupuesto total, en generadoras de gastos comprometidos. Por ello, es recomendable la entrada en liza de personas con formación general y visión global, capaces de contrarrestar aquel peligro.

Aspectos organizativos

La organización administrativa en torno a la cual gira la elaboración, ejecución y control del gasto responde a criterios de corte tradicional, resultando de su aplicación unos esquemas completamente inadecuados a las necesidades presentes y rigideces que se materializan en gastos comprometidos.

— A nivel del ejecutivo, la organización administrativa ligada al gasto público es inadecuada en rango e insuficiente en medios. Esto es sobre todo aplicable a los gestores, quienes no han sabido articular una mínima organización al servicio del Presupuesto, confeccionándose y ejecutándose éste de manera fraccionada, sin la existencia de unidades coordinadoras efectivas.

— En cuanto a los órganos de control, tanto internos como externos, se observa, cuando no una inadecuada ubicación, una falta efectiva de operatividad que les hace dependientes, en cuanto a su forma de actuación, de los organismos del Presupuesto y de los departamentos gestores, sin ninguna o escasa competencia para cuestionar todo aquello que consideren rutinario y falto de eficacia.

— Y por lo que se refiere al legislativo, ya se ha apuntado su inadecuación para superar una aprobación y control del gasto en términos que no sean fragmentarios e incrementalis-

tas, debido a la falta de personal especializado puesto permanentemente a su servicio y encuadrado en organismos dependientes del propio legislativo.

D. Límites a la flexibilidad del gasto público

A través de cuanto se ha dicho, se desprende una cierta crítica al gasto comprometido y, al mismo tiempo, un sentimiento pesimista respecto a su posibilidad de disminución. Acaso convenga ahora reflexionar de nuevo sobre el tema e intentar centrarlo en sus límites correctos.

La sensación de que una elevada porción del gasto público está fuera de control en la fase de toma de decisiones de cada ejercicio presupuestario comenzó a sentirse en primer lugar en aquellos países que iniciaron la reforma presupuestaria transformando el peso relativo de las fases del ciclo tradicional en favor de la etapa de toma de decisiones. Es en esta fase, y sobre todo dentro del ejecutivo, donde se percibe la existencia de gasto comprometido, por lo que cabe concluir, en primer lugar, que la falta de control se limita a la fase de toma de decisiones y sólo se refiere a la posibilidad de utilizar otras alternativas de gasto.

En segundo lugar, esa visión cambiaría si contempláramos el proceso presupuestario en un horizonte temporal mucho más amplio que el de la anualidad.

En tercer lugar, el control continúa siendo posible en la fase de gestión e incluso, por lo que hace al correcto empleo de recursos para fines dados, en la toma de decisiones.

Por tanto, el problema se plantea fundamentalmente para quienes, desde una perspectiva microeconómica, se ven imposibilitados de realizar una operación de asignación de recursos sin obstáculos dentro de cada ejercicio y para aquellos que desearían, desde una óptica macroeconómica, contar con un Presupuesto absolutamente flexible para ser utilizado como instrumento de la política económica a corto plazo.

En consecuencia, los justos límites del tema acaso sea posible establecerlos si no olvidamos dos cosas: las múltiples funciones del Presupuesto, que fuerzan a buscar fórmulas de compromiso para su cumplimiento, y la necesidad de introducir ciertas reformas en el proceso que sirvan para erradicar la rutina y reducir el posible grado de despilfarro de los fondos públicos. Vista así la cuestión, es casi seguro que el dramatismo de unos quedará en parte compensado por la complacencia de los otros, resultando un producto final útil para todos.

II. GASTOS COMPROMETIDOS Y PRESUPUESTO DEL ESTADO

1. Remuneraciones de personal

Esta rúbrica de gasto, que supera el 40 por 100 del total del Presupuesto en los años 70, constituye sin lugar a dudas la partida que en mayor medida contribuye a engrosar el volumen de gastos comprometidos, y, en principio, cabe aplicar a la totalidad del capítulo la cate-

goría de gasto comprometido. En 1982 este porcentaje había descendido al 33,5 por 100.

2. Compra de bienes y servicios

El porcentaje de estos gastos respecto al total presupuestario se sitúa alrededor del 4 por 100, con una tendencia al descenso y a la elasticidad respecto al PIB que oscila alrededor de la unidad. Puede considerarse que:

— No existe una revisión en profundidad respecto a las verdaderas necesidades de los distintos servicios.

— Se sigue el criterio de incrementos lineales, en igual porcentaje para todos.

— Se procura mantener a toda costa un bajo porcentaje de estos gastos respecto al total del Presupuesto, hasta el punto de que sus tasas de incremento se sitúan casi siempre por debajo de las tasas de las demás partidas.

— Se mantiene una actitud negativa respecto a estas necesidades, sobre todo en lo referente a servicios nuevos.

— Existe un alto grado de desconocimiento de su verdadero destino como consecuencia de que en la partida «Gastos especiales» se pueden dotar créditos para las más diversas necesidades.

Estas características llevan a la conclusión de que existen dos situaciones dispares: por un lado, servicios cuya dotación resulta holgadísima, mientras que para otros es manifiestamente escasa.

Se considera comprometido un 75 por 100.

3. *Intereses*

Estos gastos, que representaban sólo el 1,5 por 100 en los años setenta, han tenido un notable aumento, alcanzando un 2,5 por 100 del Presupuesto de 1982.

Si bien en este capítulo se incluyen los créditos para el pago de intereses de la Deuda Pública, Préstamos, Anticipos y Depósitos, dada la cuantía de los primeros, que suponen un 99 por 100 del total, podemos ceñirnos a ellos para su calificación.

Las cargas financieras derivadas de los títulos en circulación vienen impuestas de una manera rígida. Así pues, en el momento de decidir qué calificación otorgar a este tipo de gasto, nos inclinamos por considerarlo como comprometido en un 100 por 100.

4. *Transferencias corrientes*

Dos notas importantes son: su cuantía, pues durante los años setenta representaban aproximadamente el 25 por 100 del Presupuesto, y su crecimiento, ya que su participación ha aumentado hasta el 35 por 100 en 1982.

Por otra parte, las previsiones de los gastos de transferencias corrientes se han visto siempre superados por las necesidades reales y este hecho —junto al análisis de los principales beneficiarios: Seguridad Social, Organismos Autónomos, Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas— hace extremadamente dudoso que de un Presupuesto a otro se puedan reducir las cifras de esta sección. Estas razones aconsejan considerar como comprometidos

el 75 por 100 de los gastos de transferencias corrientes.

5. *Inversiones reales*

El peso medio de esta rúbrica sobre el total del Presupuesto se situó alrededor del 11,5 por 100 en la década anterior, con una tendencia a disminuir que ha llevado a que esta sección represente sólo el 9,7 por 100 en el Presupuesto de 1982.

Generalmente, suele considerarse la actividad inversora del Estado como una partida presupuestaria manipulable según lo exijan las circunstancias económicas de cada ejercicio. Esta concepción precisa matizarse antes de conferir a estos gastos la categoría de no comprometidos.

Obviamente, el ritmo descendente que ha imperado en la actividad inversora estatal durante los años de la crisis revela que los recursos destinados a la inversión pública van a remolque del resto de las partidas, teniendo un cierto carácter residual. Como nadie puede mantener que la inversión pública haya sido excesiva jamás, resulta claro que su dimensión obedece a la penuria de recursos. Aquí se presenta un nítido caso de la incidencia que en el volumen del gasto comprometido tiene la cuantía del Presupuesto, a todas luces baja en nuestro país. Y a un Presupuesto reducido se corresponde un mayor grado de rigidez del gasto. Dada la naturaleza residual de estos gastos, se consideran íntegramente como discrecionales.

6. *Transferencias de capital*

Dado que los organismos autónomos administrativos se

rigen por idénticas normas presupuestarias que el Estado, las transferencias a los mismos son una prolongación de la actividad inversora estatal y no las computaremos como gastos comprometidos.

En cuanto al resto de las partidas de transferencias de capital, son auténticos gastos comprometidos, si bien la de mayor significación, esto es, las transferencias percibidas por empresas y organismos comerciales, industriales y financieros podrían sufrir una notable disminución si se cambiaran los criterios imperantes.

El porcentaje de gastos comprometidos de este capítulo coincide básicamente con las transferencias de capital a empresas y organismos comerciales y financieros, es decir, aproximadamente el 60 por 100 de los gastos de esta sección. Durante los años 70 esta rúbrica representaba el 7,5 por 100 del Presupuesto, pasando al 13,2 por 100 en 1982.

7. *Operaciones financieras*

Los gastos recogidos en los capítulos 8.º y 9.º del Presupuesto del Estado se refieren a un conjunto de operaciones de naturaleza financiera de carácter activo y pasivo.

Del análisis del contenido de estos capítulos se deduce que, con la exclusión de la partida destinada a la adquisición de acciones, el resto debe considerarse como gasto comprometido (42 por 100).

8. *Resumen general*

Utilizando los datos obtenidos en las ocho secciones ante-

riores, se ha elaborado el cuadro n.º 1, donde, por capítulos, se cifran los gastos comprometidos en su valor promedio de los años setenta.

Así pues, el 76 por 100 de los gastos del Presupuesto del Estado son comprometidos. Hay que subrayar que este porcentaje tiene sólo un valor indicativo, pues se trata de una estimación en base a los factores de inercia que, en opinión de los investigadores, condicionan la gestión del gasto público en España.

III. GASTOS COMPROMETIDOS Y PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A. Prestaciones económicas

1. Pensiones

Los gastos de pensiones —que suponen más del 50 por 100 del total de la Seguridad Social— se pueden considerar comprometidos en su totalidad. Su disminución sólo podría efectuarse mediante decisiones políticas de dudosa viabilidad dada la cuantía de la pensión media y que la mayoría de las pensiones están en el mínimo.

2. Incapacidad laboral transitoria

En las condiciones actuales, puede considerarse que el crédito de esta partida se encuentra comprometido en su totalidad, porque su reducción sólo puede conseguirse mediante la implantación de otras medidas complementarias encaminadas

fundamentalmente a luchar contra el absentismo laboral.

3. Invalidez provisional

El gasto por este concepto viene también determinado por variables exógenas y, en consecuencia, se puede considerar comprometido en su totalidad.

4. Protección a la familia

En las circunstancias actuales, este crédito está comprometido en un 100 por 100.

B. Asistencia sanitaria

Desde una vertiente funcional, los créditos destinados a asistencia sanitaria, al cubrir una prestación básica, tienen consideración de ampliables, lo que origina que estos créditos deban considerarse como comprometidos.

Solamente a medio plazo podría modificarse el comportamiento del gasto si se actúa con criterios políticos, tanto definiendo el campo de la asisten-

cia médica como el de la prestación farmacéutica.

A corto plazo, sólo mediante un riguroso análisis del coste de la asistencia sanitaria podría reducirse, o moderar su crecimiento, evitando despilfarros y consiguiendo una utilización óptima de los recursos.

Las conclusiones que cabe extraer de la tendencia observada en los Presupuestos durante los años setenta son:

1.º El coste de la asistencia sanitaria en España ha crecido en forma acelerada, a mayor ritmo que el PIB e, incluso, que el importe de las retribuciones salariales.

2.º Como factores determinantes de esta aceleración del coste pueden citarse: el fuerte crecimiento de la demanda de servicios sanitarios, el avance del coste de amortización y obsolescencia de las instalaciones y equipos médicos por el avance tecnológico y las dificultades organizativas de los grandes centros hospitalarios.

Al ponderar los factores que condicionan los gastos sanita-

CUADRO N.º 1

PRESUPUESTO DEL ESTADO Resumen general de los gastos comprometidos

CAPITULOS	% s/total capítulo	% s/total Presupuesto
1.º Remuneraciones de personal	100	42
2.º Compra de bienes y servicios	75	4
3.º Intereses	100	1,5
4.º Transferencias corrientes	77	20
5.º Inversiones reales	—	—
6.º Transferencias de capital	6	7,5
7.º y 8.º Operaciones financieras	44	1
TOTAL	—	76

rios, se ha estimado, en conjunto, que estos gastos están comprometidos en un 92 por 100 (cuadro n.º 2).

C. Servicios sociales

En cuanto a la rigidez del gasto en servicios sociales, se han estimado los siguientes porcentajes de gastos comprometidos, siempre para el mismo período de los años setenta:

	%
Remuneraciones de personal	95
Compra de bienes corrientes y servicios ...	75
Transferencias	50
Amortización	—
Inversiones	(1)

(1) Discrecionales.

D. Administración general

Los gastos de administración general constituyen un crédito limitativo, no pudiendo rebasar determinadas proporciones respecto de los ingresos realmente obtenidos.

Debe significarse que la limitación de los gastos de administración actúa sólo sobre los gastos de personal, la compra de bienes corrientes y servicios y sobre las amortizaciones de inversiones administrativas, excluyendo los gastos financieros y, en su caso, los gastos de conservación del patrimonio productor de rentas, es decir, el no destinado a los fines de Seguridad Social. Quedan, asimismo, excluidas del cómputo las transferencias externas establecidas a favor de otros entes.

CUADRO N.º 2

RESUMEN DE LOS GASTOS COMPROMETIDOS DE ASISTENCIA SANITARIA

	Porcentaje s/presupuesto sanidad	Porcentaje gastos comprometidos	Porcentaje gastos comprometidos en el presupuesto de sanidad
Operaciones corrientes			
1. Remuneración personal...	45,1	100	45,1
2. Compras de bienes y servicios	27,3	80	21,8
3. Transferencias corrientes.	19,7	100	19,7
Operaciones de capital			
4. Inversiones reales	7,9	—	—
TOTAL	100	—	86,6

1. Remuneraciones de personal

La gestión administrativa está básicamente realizada por personal de plantilla y, en estas circunstancias, el gasto comprometido se sitúa muy próximo al 98 por 100.

2. Compra de bienes corrientes y servicios

Respecto del crédito que en principio pudiera considerarse como comprometido, no resulta fácil dar una cifra con garantías absolutas, máxime si se tiene en cuenta la importancia de la transformación administrativa llevada a cabo durante los años setenta, con evidente influencia sobre el capítulo que nos ocupa. Recurriendo a la experiencia de los últimos ejercicios, podría ofrecerse como cifra aproximada un 75 por 100 del crédito inicial.

3. Intereses

Por estar predeterminado el tipo de interés y provenir básicamente

de títulos y préstamos de ejercicios anteriores, cuyo importe es conocido también, puede considerarse comprometido en su 100 por 100.

4. Transferencias corrientes

La mayor parte de esta rúbrica está formada por transferencias internas del sistema constituidas por capitales renta generadores de pensiones de accidentes de trabajo, cánones para el sostenimiento de servicios comunes aportados por las Mutuas Patronales y cuotas de reaseguro.

Todas estas operaciones son eliminables al formar al Presupuesto consolidado neto, quedando una pequeña cantidad que debe considerarse comprometida íntegramente, y las restantes partidas están formadas por subvenciones graciables sin apenas entidad. En consecuencia, si partimos del Presupuesto bruto, debe considerarse comprometido sólo el 1 por 100 del capítulo.

5. Amortizaciones

Este capítulo no parece que deba considerarse como gasto comprometido, sobre todo si se contempla desde la óptica del presupuesto de caja. Las amortizaciones recogen un gasto equivalente al desgaste de las inversiones, gasto que en sí mismo no determina un pago, sino que da origen a una aplicación de tesorería para la renovación de las inversiones o a la adquisición transitoria de activos financieros cuasi-líquidos que pueden realizarse en el momento de la renovación cuando ésta ha de posponerse a otros ejercicios.

6. Inversiones reales

Estamos ante un gasto eminentemente discrecional, aun cuando parte del mismo puede estar comprometido en la medida en que responda a contratos de adjudicación cuya ejecución provenga de ejercicios anteriores.

No existe posibilidad de establecer un porcentaje de gasto comprometido.

7. Conclusiones

Se advierte que, desde un punto de vista funcional, se ha producido una desaceleración —durante el período analizado— en el ritmo de crecimiento de los gastos de administración, reduciéndose de modo continuado su incidencia en el Presupuesto consolidado y situándose su volumen muy por debajo de los límites reglamentarios.

En el período de análisis se constató, asimismo, un coste administrativo mucho más alto

CAPITULO	Porcentaje de gastos comprometidos s/presupuestado del capítulo
Remuneración de personal	98
Compra de bienes corrientes y servicios	75
Intereses	100
Transferencias corrientes	50 (*)
Amortizaciones	—
Inversiones reales	—
Variación de activos financieros	68
Variación de pasivos financieros	100

(*) S/presupuesto neto.

para el colectivo de Mutuas Patronales que para el resto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes durante los años setenta. Tales diferencias supusieron una incidencia sobre las operaciones corrientes 2,45 veces más alta para gastos de personal y 5,80 veces también más elevada para compra de bienes corrientes y servicios en el caso de las Mutuas Patronales.

La experiencia de los años setenta parece aconsejar una mayor uniformidad en los cuerpos existentes de funcionarios.

Es también necesario que se establezcan, con criterios de racionalidad, las plantillas orgánicas de las nuevas entidades y que, en base a las mismas, se doten los créditos de los distintos servicios, aunque no se oculten las dificultades de esta reforma.

No puede olvidarse tampoco, aunque no se haya aludido con anterioridad, la necesidad de potenciar los servicios de administración financiera y contable, de modo que puedan ofre-

cer una información amplia, precisa y ágil, a través de la cual pueda conocerse la evolución y coste de cada una de las prestaciones del sistema y la situación financiera y patrimonial de éste.

Por último, y como aspecto concreto de perfeccionamiento de la nueva estructura presupuestaria, convendría desarrollar suficientemente aquellas rúbricas cuyos créditos excedan de determinado volumen, extremo que acontece con los «Gastos especiales para el funcionamiento de los servicios».

Las cifras del cuadro n.º 3 cuantifican, según estimaciones propias, la rigidez del gasto.