

AJUSTE DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL A LA CRISIS: UN CONJUNTO DE PROPUESTAS OPERATIVAS

Los años de la crisis económica han registrado en España un aumento acelerado de los gastos públicos y del déficit público. Las consecuencias económicas de esos dos hechos han sido negativas. Al coincidir con una caída del ahorro privado, el déficit público ha elevado los tipos de interés, «expulsando» a la inversión privada y planteando problemas crecientes a su financiación. España no cuenta con disposiciones constitucionales o de otro tipo que limiten la cuantía del déficit público, o bien esas disposiciones, cuando existen (caso del artículo 112 de la Ley General Presupuestaria), se han interpretado tan ampliamente que no establecen ninguna disciplina a su crecimiento. De esta manera, el crecimiento del gasto y déficit público es una cuestión de voluntad política, y ésta ha aceptado durante la crisis un crecimiento desbordado de ambos. Variar este comportamiento constituye un principio capital de la política de ajuste. Ese principio debe hacerse operativo mediante la formulación de un presupuesto por programas integrado en un plan a medio plazo (4 años) que afecte a los conceptos fundamentales en que el gasto público se ha acelerado con más intensidad (programas de reconversión industrial, programas sociales, transferencias y subvenciones, y educación). El propósito final de esa programación del gasto público sería mejorar su rendimiento y permitir, mediante un reajuste del gasto, el crecimiento de las inversiones públicas que la crisis necesita. La planificación por programas debería completarse con una gestión por objetivos de los programas de gasto público, extendiéndose, asimismo, a los ingresos públicos. Una reforma de la contabilidad pública — que ya cuenta con un cuadro legal suficiente — debería secundar esa iniciativa. Este trabajo — redactado por el profesor **José Barea Tejeiro** — se cierra con ocho propuestas operativas para orientar el ajuste del sector público español a un comportamiento coherente que dé respuesta a la crisis actual.

I. EL DEFICIT PUBLICO, UN DESEQUILIBRIO BASICO DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

LA Constitución española no contiene precepto alguno sobre la cuantía del gasto público. En su artículo 134.1 establece que corresponde al gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

Del anterior precepto se desprende que corresponde al gobierno, al elaborar el Presupuesto, determinar el nivel de gasto público; sin embargo, la Constitución atribuye a las Cortes la posibilidad de enmienda del citado Presupuesto, con lo cual podría pensarse que la cifra fijada por el gobierno podría modificarse por las Cortes.

Esta cuestión ha quedado aclarada con la aprobación del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, en 24 de febrero de 1982, que en su artículo 133.3 establece que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección.

El citado Reglamento, en el artículo 134.1, dispone que en el debate de totalidad del Presupuesto quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos.

Poniendo en relación los dos artículos que acabamos de señalar, puede decirse que el te-

cho máximo del gasto público lo fija el gobierno y que al Congreso sólo le cabe la posibilidad de rebajarlo pero no aumentarlo.

La distribución de actividades entre el sector público y sector privado es una decisión de carácter fundamentalmente político. Como ha dicho la OCDE (1), las divergencias en esta materia son grandes, tanto sobre la amplitud del sector público como sobre su ritmo de crecimiento.

Vamos a analizar cómo se determina en España el techo del gasto público, es decir, cómo se fija la opción política de distribuir los recursos disponibles de la economía entre sector público y sector privado.

La Ley General Presupuestaria de 14 de enero de 1977 establece, en la Regla Segunda del artículo 54, que el Ministerio de Hacienda someterá al acuerdo del gobierno el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con base en los anteproyectos de estados de gastos, en las estimaciones de ingresos y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, y en el apartado e) de la regla tercera del mismo artículo dice que, como documentación anexa al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se cursará al gobierno un informe económico y financiero.

La Ley General Presupuestaria ha institucionalizado que el presupuesto financiero de los entes públicos españoles debe encuadrarse en el presupuesto económico de la nación.

Desde un punto de vista legal, el techo del gasto público debe por tanto fijarse por el gobierno, dentro del marco de la

política económica global, en función de los objetivos perseguidos: tasa de crecimiento del PIB, nivel de precios, tasa de paro, saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente, necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y otras finalidades políticas y sociales.

El Presupuesto se convierte así en el principal instrumento al servicio del equilibrio de la economía y, por tanto, sin una limitación *a priori* del gasto público.

Al no establecer la Constitución ni la Ley General Presupuestaria un límite al endeudamiento de las Administraciones Públicas, no existe tampoco un precepto que indirectamente hubiera podido establecer un control al incremento del gasto público.

En la Ley Fundamental de la República Federal Alemana existe un precepto que, de manera indirecta, fija un límite al gasto público, al establecer que en situación económica normal las inversiones públicas constituyen el límite máximo de la capacidad crediticia estatal, lo cual supone que al menos el crecimiento de los gastos corrientes tendría que acompañarse al de los impuestos. A primera vista pudiera parecer que precepto de tal naturaleza apenas conseguiría limitar el crecimiento del gasto por el amplio margen de maniobra que concede a la Administración. La realidad demuestra, sin embargo, que la aplicación de ese supuesto hubiera tenido ya sus efectos limitativos: en Italia, donde el ahorro de las Administraciones Públicas es negativo desde hace años, y en España, donde el ahorro global del sector ha so-

brepasado recientemente la barrera del negativo.

En España quizás hubiera podido existir este límite fijado de manera indirecta, si la interpretación que se dio al apartado 1.a) del artículo 112 de la Ley General Presupuestaria hubiera sido más restrictiva, en el sentido de considerar que la apelación del Tesoro al Banco de España no podría exceder en ningún momento del 12 por 100 de los gastos autorizados en los Presupuestos Generales del Estado, y no, como se ha hecho, en el de considerar que el 12 por 100 de crédito es en cada año, con independencia de los anticipos concedidos por el Banco de España en ejercicios anteriores.

Con la interpretación restrictiva, una vez alcanzado el techo del crédito del Banco de España al Tesoro (12 por 100 de los gastos autorizados en los Presupuestos Generales del Estado), éste sólo podría recurrir al Banco de España para financiarse por el 12 por 100 del aumento del gasto, y el resto del déficit tendría que obtenerlo directamente de los mercados de capitales (interior o exterior), procedimiento mucho más duro para el gobierno que el de la simple apelación al Banco de España, que hubiera llevado como alternativa a forzar más intensamente la presión fiscal, o a intentar moderar el crecimiento del gasto público.

El proceso presupuestario español tampoco constituye un freno al crecimiento del gasto público, sino que, por el contrario, tiende a impulsarlo.

Durante el ejercicio presupuestario, las Cortes y el gobierno van aprobando disposiciones

que van a tener repercusiones económicas en presupuestos venideros. Cuando comienza el nuevo proceso presupuestario el nivel de gasto público está ya comprometido por las decisiones que escalonadamente se han ido tomando sin una visión global. La cuantía total del gasto y su distribución está ya fijada y el margen de maniobra del gobierno es prácticamente nulo.

En estas condiciones, y con una situación económica de baja tasa de crecimiento y fuerte paro, el gobierno encuentra rápidamente la justificación al crecimiento incontrolado del gasto, ya que efectivamente, se afirma, todo aumento del gasto público producirá un incremento de la demanda y, por tanto, una mayor tasa de crecimiento del PIB.

Esta justificación está avalada, inclusive, por la utilización de modelos de previsión económica a corto plazo, donde el presupuesto financiero de los entes públicos queda integrado y cuyos resultados ponen de manifiesto la influencia beneficiosa del aumento del gasto público en la tasa de crecimiento.

Durante la época de la crisis el gasto público ha continuado su implacable marcha ascendente, con ganancia de 11 puntos en el PIB, casi punto y medio por año, prácticamente la totalidad del crecimiento del PIB. Este aumento se ha efectuado sin la más mínima prueba de racionalidad y eficacia, la técnica del presupuesto por programas no ha servido, ni se ha utilizado en la Administración española como instrumento de ayuda a la decisión política de determinar qué parte de los recursos dis-

ponibles de la economía podían y debían ser asignados al sector público con criterios racionales.

Mientras los gastos han ganado 11 puntos en el PIB en el período 1973-81, los ingresos sólo aumentaron 6,3 puntos, lo que ha tenido como consecuencia la de pasar de una capacidad de financiación en 1973 del 1,1 por 100 del PIB a un 3,6 por 100 de necesidad de financiación en 1981, estimándose que para 1982 se ha situado en torno al 6 por 100 del PIB.

El comportamiento que acabamos de señalar, que ha sido seguido por la casi totalidad de los países de la OCDE, se explica en parte por los efectos de la crisis que, a consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, empujan al alza las prestaciones sociales y disminuyen los ingresos cuando disminuyen las tasas del desarrollo de la producción y la renta, o cuando cae la ocupación. Pero no es menos cierto que esta política ha sido querida por los gobiernos, que han recurrido al déficit presupuestario para compensar las repercusiones sobre la demanda de los abultados déficits de sus balanzas de pago, a consecuencia de los fuertes incrementos de los precios del petróleo.

Estas políticas de déficits públicos crecientes, con objeto de sostener la demanda, pueden tener incidencia sobre las tasas de interés y provocar el fenómeno «expulsión» del sector privado. Las consecuencias de un déficit dado no serán las mismas para todos los países, pues dependerá de la proporción de ahorro interior disponible para financiar el déficit.

El cuadro n.º 1 pone de manifiesto la evolución de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas de los siete grandes países de la OCDE y de España, en porcentaje del ahorro bruto y neto del sector privado. Como afirma la OCDE (2), aunque Japón, Alemania e Italia, tienen un fuerte déficit público, dado que la propensión al ahorro del sector privado es relativamente fuerte, han aceptado desde la iniciación de la crisis, y en Italia desde el comienzo de la década de los sesenta, déficits continuados y acumulación de títulos de la deuda pública en las carteras privadas, sin que se hayan ejercido tensiones al alza sobre los tipos de interés interiores y, en consecuencia, sin que se haya producido el «efecto desplazamiento o expulsión» del sector privado.

Cuando este contexto de ahorro privado importante-déficit público no se da, bien porque la propensión al ahorro del sector privado sea débil, o porque, aun siendo relativamente fuerte, la demanda de crédito del sector público crece a un ritmo muy elevado, pueden provocarse tensiones sobre la tasa de interés a causa del desequilibrio creciente entre la venta de títulos de la deuda pública y la de los restantes activos financieros que los ahorradores privados desean poseer.

En España, a partir de 1980 se produce una fuerte elevación de la relación entre necesidad de financiación pública y ahorro del sector privado que se sitúa en el 12 por 100, y desde entonces no ha dejado de progresar fuertemente: 21 por 100 en 1981 y 38 por 100 en 1982, situándose así España a la cabeza, después de Italia, en relación

CUADRO N.º 1

CAPACIDAD (+) Y NECESIDAD (-) DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PORCENTAJE DEL AHORRO BRUTO Y NETO DEL SECTOR PRIVADO (1)

PAISES	AHORRO	1971	1977	1978	1979	1980	1981 (2)	1982 (2)	1983 (2)
ALEMANIA	Bruto	- 0,7	-13,0	-12,3	-13,0	-15,0	-21,1	-21,2	-21,4
	Neto	-	-26,5	-24,9	-26,3	-32,5	-	-	-
FRANCIA	Bruto	+ 3,5	- 4,5	- 8,8	- 3,3	+ 1,8	- 8,7	-15,3	-16,0
	Neto	-	- 8,9	-16,7	- 6,5	+ 4,2	-	-	-
ITALIA	Bruto	-21,1	-31,1	-35,0	-33,3	-32,6	-44,8	-45,1	-45,4
	Neto	-	-47,9	-54,2	-50,2	-51,4	-	-	-
INGLATERRA... ..	Bruto	+10,7	-16,9	-19,8	-15,5	-16,9	-13,6	-13,4	-13,5
	Neto	-	-36,4	-38,2	-31,8	-39,1	-36,2	-	-
ESTADOS UNIDOS ...	Bruto	- 7,2	+ 5,9	+ 0,2	+ 3,6	- 7,6	- 5,6	-20,6	-24,2
	Neto	-	+14,4	+ 0,5	+ 9,6	-22,9	-16,2	-	-
JAPON	Bruto	+ 4,2	-12,8	-18,2	-16,6	-15,0	-14,4	-13,3	- 9,5
	Neto	-	-23,0	-31,0	-29,8	-27,5	-	-	-
CANADA	Bruto	+ 0,8	-13,8	-15,7	- 9,2	- 9,9	- 6,5	-30,5	-30,6
	Neto	-	-26,7	-30,2	-16,6	-18,1	-	-	-
ESPAÑA	Bruto	- 2,6	- 3,5	- 8,8	- 8,6	-12,2	-21,2	-38,0	-
	Neto	- 4,4	- 6,6	-15,1	-15,7	-24,8	-42,6	-	-

(1) Ahorro del sector privado = ahorro bruto de las familias y de las empresas antes de deducir amortizaciones. Ahorro neto del sector privado no comprende las amortizaciones.

(2) Estimaciones y previsiones de la OCDE. Para España, estimación propia.

Fuentes: *Perspectives Economiques de l'OCDE*, julio 1982; *Comptes Nationaux SEC*, 1981; *Comptes Nationaux des pays de l'OCDE*, 1981; *Contabilidad Nacional de España*, INE, 1982; *Informe Banco de España*, 1981.

con los siete grandes países de la OCDE.

En relación con este fuerte ritmo de crecimiento del endeudamiento de las Administraciones Públicas, el Banco de España, en las memorias de los años 1980 y 1981 (3), hace constar que «no se excluye un posible efecto, pero menos intenso probablemente de lo que pretende una opinión muy extendida, del desplazamiento del sector privado por el sector público en los mercados financieros». Y en la página 50 del propio informe se dice que «la política monetaria instrumentada determinó una elevación de los tipos de interés nominales en cuantía situada entre 0,5 y un

punto porcentual de elevación, que hay que explicar por la magnitud del déficit público y por las tensiones financieras exteriores».

El profesor Fuentes Quintana ha puesto de manifiesto la gravedad de nuestro déficit público, más que por el nivel alcanzado, por su ritmo de crecimiento, que no admite parangón con el de otros países y que indica los considerables esfuerzos que serán necesarios para frenar su acelerada marcha (4).

Es evidente que la crisis económica ha tenido una gran influencia sobre la aparición del déficit, pero si a ello se añade una política de expansión del gasto público para sostener la

demanda, es igualmente evidente que puede traspasarse el límite tolerable de la capacidad de financiación por el ahorro del sector privado y que, a partir de dicho momento, un aumento del déficit puede producir una expulsión del sector privado, sin que se produzca entonces el efecto deseado de sostener la demanda.

Conviene recordar que desde 1974 el ahorro del sector privado español, expresado en porcentaje de la renta nacional bruta disponible a precios de mercado (RNBD), ha ido disminuyendo (pérdida de 4,3 puntos en siete años), con excepción de los años 1978 y 1979 (5), debido principalmente al compor-

tamiento de las familias cuyo consumo, expresado igualmente en porcentaje de la RNBD, no ha dejado de crecer (aumento de 3,7 puntos en igual período), alcanzando en 1981 la cota más alta de la historia reciente de la economía española (70,7).

Si esta situación no se controla, y el déficit público continúa su fuerte crecimiento, la situación puede llegar a ser crítica tanto por la incidencia al alza que sobre los tipos de interés podría tener, y en consecuencia sobre la expulsión del sector privado, como por los problemas que su financiación podría acarrear para el control de las disponibilidades líquidas y la repercusión que la pérdida de tal control podría tener sobre la inflación.

II. PROPUESTAS PARA REALIZAR EL AJUSTE DEL SECTOR PUBLICO

El presupuesto constituye el nexo de unión entre dos etapas diferentes de decisiones dentro de la Administración: la planificación y la dirección ejecutiva del presupuesto y su correlativo control.

Las propuestas que a continuación se formulan aparecen agrupadas según afecten a la etapa de asignación de recursos, a la de gestión del presupuesto o a la de control.

1. Etapa de asignación de recursos

A pesar de haberse introducido en España la elaboración del presupuesto en términos de pro-

grama, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 53 de la Ley General Presupuestaria, el proceso presupuestario continúa con la técnica incremental, si bien agrupando los créditos en términos de programas. Formalmente se presenta un presupuesto en términos de programas; en la práctica, el proceso continúa siendo el mismo; los programas existentes se amplían o se complementan con otros nuevos en virtud de las nuevas disposiciones y se actualizan monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el gobierno, pero no se someten a examen los programas antiguos para suprimir aquellos que ya no tienen razón de ser o no se consideran prioritarios.

El presupuesto por programas no ha sido el instrumento para definir las distintas políticas, asignar prioridades y distribuir los recursos disponibles entre actividades competitivas mediante las correspondientes técnicas de análisis, sino que ha continuado la disociación entre el proceso de elección política y el de asignación presupuestaria de recursos.

El presupuesto por programas podría haber llenado de contenido el precepto constitucional (art. 31.1) que establece que la programación del gasto público responderá a los criterios de eficacia y economía. Tiene este precepto un indudable componente de racionalización de la actividad financiera, un principio de austeridad en la administración de los fondos públicos como nota característica de esa actividad que puede y debe ser controlada y cuyo control político se residencia en las cámaras legislativas.

La política fiscal ha dejado sin resolver muchos de los problemas que la economía española tiene planteados como consecuencia de la crisis económica; en cambio, ha provocado un desequilibrio básico en la economía española: el déficit público, aunque es evidente que la crisis económica ha tenido una gran influencia en la aparición del mismo.

La revisión de la política presupuestaria no puede hacerse aisladamente, sino como parte de un programa de política económica frente a la crisis. Es en la perspectiva de un plan a medio plazo donde tiene sentido la revisión de dicha política, como parte de un programa económico general.

La salida de la crisis sólo será posible si existe *un programa pactado a medio plazo* (cuatro años) entre sindicatos, empresarios y gobierno. Es indudable que ello sólo es factible si existe un verdadero liderazgo político, y yo creo que España lo tiene con el actual Presidente del Gobierno. Comparto totalmente la idea de Tobin de que «sin liderazgo que desarrolle un consenso nacional que encare la verdad, el panorama es de más *stop-go*».

En este programa se pactaría la política de desaceleración de salarios y precios y la actuación del sector público (prestaciones sociales y su forma de financiación, reducción de la cuota de seguridad social, programa de actuación presupuestaria de lucha contra la crisis, déficit público y su destino) con objeto de elevar nuestra senda de crecimiento y reducir la inflación a límites tolerables con un coste mínimo para el desempleo. El plan se discutiría en el Congre-

so en la forma establecida por el nuevo reglamento y serviría para encuadrar el proceso presupuestario durante el plan.

Sólo si el gobierno y la sociedad en su conjunto adoptan una postura seria, enérgica, reflexiva y de solidaridad, será posible vislumbrar una salida de la crisis. A esa política servirá el presupuesto.

Si el gobierno se decide a elaborar el programa a medio plazo de que se ha hecho mención, es evidente que la planificación de las funciones colectivas debe ser una tarea del plan. El proceso planificador debe iniciarse con la identificación de los objetivos perseguidos, los cuales deben definirse operativamente para que pueda medirse su consecución a través de la realización de un conjunto de programas. Estos programas deben ser seleccionados a través de las técnicas de análisis (coste-beneficio, coste-eficacia, análisis de sistemas) que dotarán de contenido la planificación de los servicios colectivos. El tener que someter los programas a una selección, llevará a una revisión de los actuales programas de gasto público.

Es necesario replantearse la política de apoyos, subvenciones, desgravaciones, etc., que conducen a una mala asignación de recursos, precisamente en una época de crisis donde el futuro del crecimiento depende cada vez con más intensidad de la eliminación de estas ineficacias.

Se impone una *revisión profunda y sistemática de los programas de gasto* para elevar la productividad del sector público y eliminar actuaciones ineficaces, o con menor eficacia, en

función de los problemas que tiene planteados hoy la economía española.

La revisión afectaría a:

a) Los actuales programas de *reconversión industrial*, cuyas ayudas se destinan a mantener factores productivos de espaldas al mercado, sin viabilidad económica a medio plazo, mermando los recursos disponibles que podrían ser asignados a sectores más eficientes. Mantener dichas empresas condiciona a medio plazo la actuación pública, que se verá obligada a financiar fuertes déficits de explotación cuya solución se hará cada vez más difícil y el ajuste se irá siempre aplazando.

b) *Los gastos de transferencia y subvenciones* son los que han experimentado un mayor aumento en los últimos diez años (7 puntos de ganancia en la participación en el PIB), sobrepasando inclusive a los países de la CEE en cuanto al porcentaje que del gasto total se destina a estas atenciones.

No se puede permanecer impasible ante el hecho de que año tras año las empresas públicas trasladen, cada vez en mayor cuantía, su ineficacia al presupuesto, a través de las subvenciones que perciben.

Se impone una revisión de la actual política de tarifas y precios de los servicios públicos, para ajustarlos a la realidad. Sólo deberían ser subvencionadas vía presupuesto las pérdidas que se derivaran de condicionantes que la Administración impusiera a las empresas públicas. Un examen a fondo de estos condicionantes y de su costo económico, y su comparación con los beneficios que pudieran derivarse del uso alternativo de

estos recursos públicos, es el único camino posible para una colaboración del sector público en la salida de la crisis.

En cuanto a los programas de gastos sociales, cabría preguntarnos cuál va a ser su crecimiento futuro.

En el trabajo «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social» (6) figura una proyección del crecimiento de los gastos de seguridad social y sanidad a medio plazo, en función de la tasa de aumento de la población pensionista, del crecimiento de la pensión media como consecuencia de las mayores bases reguladoras de los nuevos pensionistas, de la actualización de pensiones en base al índice de precios esperado, del número de beneficiarios de la prestación de desempleo para un crecimiento del PIB en términos reales del 2,5 por 100 y del aumento en el número de beneficiarios de asistencia sanitaria, resultando que los gastos de sanidad y seguridad social ganarán participación anual en el PIB a razón de 0,4 puntos por año. En la proyección está implícito que no existe ampliación objetiva ni subjetiva del grado de protección social.

En cuanto a los gastos de enseñanza, es evidente que la estructura de la población, la ampliación de la edad de escolarización y la ampliación de los servicios suministrados son los condicionantes que han de tenerse en cuenta en cualquier proyección hacia el futuro. Tal trabajo no ha sido hasta ahora realizado, por lo que suponemos que en este tipo de gastos el crecimiento continúa con la misma tendencia, lo que significa una ganancia anual de par-

participación en el PIB de 0,2 puntos.

Bajo esos supuestos que hemos contemplado, los gastos sociales de educación, sanidad y seguridad social tendrían una ganancia de 0,6 puntos anuales sobre el PIB, ganancia inferior a la experimentada en el período 1973-80, que fue de 1,2 puntos por año. Esta reducción se debe a que se espera que la tasa de entrada de beneficiarios sea menor y a que las tasas de actualización de las pensiones en el conjunto del período sean también menores.

Esta política, que estaría en línea con el precepto constitucional de equidad en el gasto público, sin embargo no estaría actuando para resolver los problemas que tiene planteados la economía española, sostener la demanda y por tanto el empleo, ya que prácticamente, de aceptarse esos crecimientos del gasto corriente, las inversiones quedarían congeladas, y ha de ser por tanto completada con otra política que tome a la formación bruta de capital fijo público como variable instrumental para sostener la demanda final y generar empleo. Realizar una política presupuestaria que compatibilice dentro de lo posible ambos fines, sin agravar el déficit público, es una de las difíciles tareas que tiene el gobierno, si quiere que el gasto público en su cuantía y en su estructura esté bajo control.

Para que un programa de inversiones públicas sirviera efectivamente para sostener la demanda final, sería necesario que su crecimiento en términos reales fuese considerable, ya que en 1982 la formación bruta de capital fijo público sólo representó el 2,6 por 100 del PIB. Un

punto de ganancia de la FBCF en el PIB supone un aumento de la inversión real del 40 por 100.

Por las razones expuestas con anterioridad, la financiación del fuerte aumento de inversión pública necesario para generar empleo debería efectuarse por un aumento de la recaudación y por una reasignación de recursos dentro del sector público.

c) Es necesario un examen a fondo de todos los *gastos fiscales* (exenciones, desgravaciones fiscales por inversiones, exportaciones u otras finalidades, subvenciones a través del tipo de interés del crédito oficial cuyas pérdidas se soportan a posteriori por el presupuesto), que constituyen un capítulo importante de subvenciones encubiertas, que pudieron tener su razón de ser en el momento en que fueron concedidas, pero que hoy en día deberían desaparecer por no considerarse prioritarias las finalidades que con ellas se persiguen.

d) Los programas destinados a la producción de servicios colectivos deberán someterse a un examen profundo, tanto para eliminar aquellos que han perdido su razón de ser, como para mostrar la ineficacia en su gestión y, por tanto, proceder a una reducción de sus costes unitarios.

A pesar del fuerte aumento del gasto público, no se ha producido una correlativa elevación en el nivel de calidad de los servicios públicos. Más bien ha ocurrido lo contrario, un deterioro continuado en la producción de los mismos, bien por defectos en su programación o en su ejecución. Los criterios de eficacia y economía preconiza-

dos por la Constitución, a los que han de ajustarse las mencionadas fases de programación y ejecución, no parece que hayan tenido una traducción en la realidad española.

En el período 1974-82, las retribuciones de los funcionarios del Estado, que constituyen la parte fundamental del coste de producción de los servicios colectivos, han crecido prácticamente al mismo ritmo que los salarios del conjunto de la economía, según se detalla en el cuadro n.º 2.

La creación del Estado de las Autonomías, previsto en la Constitución española, lleva consigo la necesidad de coordinar toda la materia de gasto público, a cuyo efecto, por el artículo 3.º de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Este Consejo es un órgano consultivo y de deliberación, y entiende de la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, la coordinación de la política de endeudamiento y de la política de inversiones y, en general, de todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que precise de una actuación coordinadora.

El traspaso de funciones del Estado a las Comunidades Autónomas no debería producir incremento del gasto, pudiendo darse supuestos en que sería factible conseguir una reducción y una mejor calidad del servicio.

No obstante, y de no existir una coordinación de toda la política de gasto público, pudiera

CUADRO N.º 2

AÑOS	FUNCIONARIOS DEL ESTADO				POBLACION EMPLEADA CONJUNTO ECONOMIA				
	Total retribuciones (millones de pesetas)	Indice	Número funcionarios	Indice	Retribuciones por funcionario. Indice	Salarios (excluida Seg. Social) (millones de pesetas)	Indice	Indice población asalariada	Indice salarial por persona empleada (excluida Seg. Social)
1974	143.692	100	500.857	100	100	2.178.903	100	100	100
1981	—	—	—	—	—	6.916.294	317,4	86,17	368,3
1982	747.730	520,4	662.014	132	394,2	—	—	—	—

producirse una situación incontrolada de crecimiento del mismo.

2. Etapa de gestión

El presupuesto nace al finalizar la etapa planificadora como expresión de todos los programas en términos monetarios por el gasto anual que ocasionan. La relación entre esos programas anuales y la evaluación de los ingresos anuales que pueden detraerse de la economía, da contenido al documento presupuestario.

El desarrollo en el tiempo del presupuesto genera dos procesos: la ejecución y el control.

Tomada la decisión en cuanto a los recursos con que ha de contar cada programa, la fase siguiente consiste en que se haga bien lo que se ha decidido hacer.

Si el presupuesto por programas no quiere hundirse en el vacío, ha de contar con una organización eficiente de la Administración, capaz de adoptar técnicas de gestión por objetivos similares a las utilizadas por las empresas privadas. Al estar fijada la actividad de los departamentos en términos de programas, éstos deberían descentra-

lizar la gestión, lo cual llevaría consigo la responsabilidad de alcanzar un objetivo determinado. El espíritu de iniciativa y la generalización de las preocupaciones de eficiencia podrían ser introducidas en la Administración.

Ni un solo paso se ha dado en España para acompasar la puesta en marcha del presupuesto por programas con el procedimiento de implantación de un sistema de gestión por objetivos.

El programa y los objetivos no han sido el soporte de la gestión, de forma tal que todo el proceso de gestión presupuestaria ha continuado dentro del esquema clásico de gestión de medios.

Si malo ha sido que el presupuesto por programas haya sido sólo un ropaje que ha servido para cubrir formalmente el presupuesto tradicional de medios, el no haber abordado la implantación de las técnicas de gestión por objetivos para la ejecución de los programas, puede traer aún más graves consecuencias y puede llevar al desencanto a la Administración acerca de la eficacia de las nuevas técnicas presupuestarias.

Es preciso enlazar urgentemente el presupuesto por programas con la gestión por objetivos de estos programas. La implantación del sistema de gestión por objetivos requiere (7):

a) Una decidida voluntad política que respalde toda la operación.

b) Un cambio en la organización administrativa en las siguientes áreas:

- En la estructura orgánica, que deberá adaptarse a las estructuras de programas adoptadas.

- En la toma de decisiones, descentralizando la gestión de los programas, subprogramas, proyectos o tareas con la consiguiente responsabilidad en la consecución del objetivo fijado.

- En la función pública, aprobando un nuevo estatuto más flexible en cuanto a la utilización de los medios humanos en diferentes programas que permita trasvasar recursos de programas que deberían desaparecer a programas nuevos y donde se introduzca el concepto de responsabilidad de gestión.

c) Los funcionarios que tuvieran a su cargo la gestión de uno o varios programas tendrían que ser especialistas en

técnicas de gestión por objetivos.

d) La formación de personal en las técnicas de gestión por objetivos.

e) El establecimiento de un sistema de información que sirva de soporte al cuadro de mando, síntesis de los instrumentos de gestión.

f) El establecimiento de una contabilidad analítica que sirva de instrumento al servicio de la gestión por objetivos, soporte para la elaboración del presupuesto por programas y el establecimiento de un control de eficacia.

g) La dotación de recursos presupuestarios para la implantación del programa que acaba de resumirse.

El nuevo Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de octubre de 1981, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley General Presupuestaria, supone un gran avance en la normalización contable del sector público.

El plan se ha estructurado de forma que sea factible alcanzar los objetivos fijados a la contabilidad pública por el artículo 124 de la Ley General Presupuestaria. El plan comprende toda la actividad económico-financiera de los entes públicos, tanto para que sirva de información dirigida al exterior para dar cuenta de la gestión llevada a cabo y manifestar la situación patrimonial de los entes públicos como para que el gestor lo utilice como instrumento de toma de decisiones. El plan comprende, por tanto, una contabilidad general, patrimonial y de gestión (contabilidad exter-

na) y una contabilidad analítica (contabilidad interna).

El Plan General de Contabilidad Pública no ha desarrollado la contabilidad analítica. Así como la contabilidad general ha de poner de manifiesto el conjunto de transacciones que los entes públicos realizan entre sí y con los demás sectores de la economía (contabilidad externa), la contabilidad analítica ha de poner de manifiesto las transacciones realizadas dentro del agente público en cuestión (contabilidad interna), es decir, la actividad interna en los procesos de producción que, por lo general, son servicios colectivos.

La contabilidad analítica ha de ser el instrumento base para la gestión dentro del sector público, poniendo de manifiesto periódicamente el grado de consecución de los objetivos y su coste, dando así cumplimiento al artículo 124.f) de la Ley General Presupuestaria, que establece que compete al Ministerio de Hacienda la organización de la contabilidad pública, para rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.

Para que la contabilidad analítica sea instrumento de gestión, ha de ser llevada de forma descentralizada, acercándola lo más posible a los centros donde estén ubicados los responsables de la gestión.

Pero la contabilidad analítica no agota su finalidad con ser un instrumento al servicio de la eficacia en la gestión. Los órganos de decisión necesitan una información actualizada de los costes de las diferentes actividades que le resulte válida como soporte de la elaboración de los

programas para el nuevo presupuesto, pues en otro caso éste se irá alejando cada vez más de la realidad, convirtiéndose en una cáscara vacía que no servirá para nada.

La mejora en la gestión ha de extenderse igualmente al campo del ingreso. La financiación del fuerte aumento de la inversión pública, con objeto de sostener la demanda y generar empleo, debe efectuarse con un aumento de la recaudación procedente de la disminución del fraude, por la supresión o reducción de determinados gastos fiscales y por una reasignación de los recursos disponibles.

El elevado déficit público es, en parte, debido a la baja presión fiscal real existente en España, que es actualmente una de las más bajas de la OCDE (8). No parece que la solución se encuentre en una elevación de la presión fiscal nominal, aumentando los tipos de gravámenes, sino en ensanchar las bases, evitando el fraude.

En este sentido hay que decir que está siendo muy cuestionada la aplicación equitativa de la reforma fiscal en lo referente al impuesto sobre la renta de las personas físicas. Valoraciones efectuadas han estimado el fraude fiscal en más del 40 por 100 de lo recaudado, si bien hay que decir que parte del mismo se produce como consecuencia de la propia norma (régimen de estimación objetiva singular).

El principio constitucional de capacidad contributiva (art. 31.1), cuya finalidad es garantizar el reparto justo de la carga tributaria, no se cumple en la realidad fiscal española. Para que el Parlamento pueda ejercer el control político que se deriva del citado precepto constitucional,

debería unirse a los Presupuestos Generales del Estado una Memoria relativa a la distribución de la carga tributaria por escalones de rentas, estimación del fraude fiscal, así como las acciones emprendidas para disminuir su grado; todo ello referido al último ejercicio presupuestario finalizado.

Debería elaborarse un programa a medio plazo (cuatro años) para reducir sensiblemente tan alto nivel de fraude, señalando un responsable del mismo y fijándole objetivos claros para cada año, dotando al programa de los recursos personales y materiales necesarios. La rentabilidad económica del programa está asegurada, aparte de que razones morales, sociológicas y de equidad aconsejan no permanecer indiferente ante el fraude, que en proporciones crecientes está erosionando el sistema.

Sería necesaria una reforma de la administración tributaria y de los procedimientos de actuación inspectora, dando a la inspección auxiliar autonomía de decisión en sus actuaciones, especialmente en relación con la pequeña y mediana empresa.

3. El control por resultados

Anteriormente hemos dicho que la contabilidad analítica tiene que cumplir dos finalidades: instrumento al servicio de la gestión por objetivos y soporte para la elaboración del presupuesto por programas. Hemos de añadir ahora una tercera función que permitirá revolucionar todo el esquema del control interno del gasto en la forma que actualmente se realiza, implantan-

do el control de eficacia que cerraría el ciclo del presupuesto planificado por programas: asignación de recursos por programas, gestión por objetivos y control por resultados.

El control de eficacia en la gestión, previsto en el artículo 17.2 de la Ley General Presupuestaria, permitirá corregir las acciones que se han tomado para ejecutar los programas, facilitando a los gestores un análisis de las desviaciones que se han producido tanto en lo relativo a los costes como en el grado de consecución de los objetivos.

Tal forma de proceder daría contenido real al precepto constitucional de que la ejecución del gasto público responderá a criterios de eficacia y economía, haciendo posible que se vaya implantando el control de eficacia dentro de la Administración Pública, regulado por el artículo 17.2 de la Ley General Presupuestaria.

Este control de eficacia, junto con el control de carácter financiero regulado en el artículo 17.1 de la citada Ley General Presupuestaria, constituyen la base de lo que en la técnica moderna de control se denomina auditoría operativa o de gestión y que, en determinados supuestos, permitiría trasladar el control de legalidad *a priori*, actualmente vigente, a un control de legalidad *a posteriori*.

En relación con el control de legalidad que la Ley General Presupuestaria regula y atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado, no debemos olvidar que el principio de legalidad financiera es una de las piezas maestras en la ordenación constitucional del

gasto público, que tiene precedentes en las Constituciones de 1812 y de 1869. Este principio de legalidad tiene, en cuanto al gasto, proclamación suprema en el artículo 133.4 de la Constitución, que establece que «las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».

Como dice Arozamena (9), «el grado de concreción en la Ley para que se cumpla este principio es cuestión abierta a la interpretación. Pero tendrá que hacerse desde la base firme de lo que es el Estado democrático de derecho».

La administración de la Hacienda Pública está reglada, ya que se manejan fondos públicos y, por tanto, para contraer obligaciones existe un procedimiento establecido legalmente. En tanto en cuanto exista una normativa que regule el procedimiento para la inversión de los caudales públicos, es evidente que bien antes de que el gestor acuerde la realización del gasto, o bien *a posteriori*, debe efectuarse un control que ponga de manifiesto que la legalidad vigente se ha cumplido.

El problema que se plantea no es el de si se suprime o no el control de legalidad, sino el de si se realiza *a priori* o *a posteriori*. A nuestro entender, la respuesta a esta pregunta dentro de la Administración Pública queda condicionada a que se implante un control efectivo conjunto de eficacia, financiero y de legalidad *a posteriori*, es decir una auténtica auditoría de gestión en la concepción amplia de la misma, a que se establezca un sistema de gestión por objetivos y un cuadro de imputación de responsabilidades. La

auditoría operativa o de gestión tendrá como finalidad evaluar: la eficacia de los resultados con relación a los objetivos previstos, los recursos humanos, financieros y técnicos utilizados, la organización y coordinación de dichos recursos y los controles establecidos sobre dicha gestión.

Ya hemos señalado con anterioridad que el establecimiento de un sistema de gestión por objetivos requiere una serie de requisitos que condicionan su implantación; únicamente queremos resaltar el hecho de que los gestores de los programas han de tener una formación en técnicas de gestión por objetivos, han de tener una mentalidad empresarial distinta de la burocrática hoy imperante en la Administración Pública. Actualmente al gestor de un programa sólo le preocupa la aprobación del expediente de gasto, desde ese momento se desentiende prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste. Su responsabilidad queda limitada a que el gasto se efectúe con arreglo a la normativa vigente, responsabilidad que comparte con el interventor.

En el nuevo sistema la preocupación del gestor se desplazaría hacia los resultados de su gestión (objetivo y coste), sin perjuicio de que su actividad se moviese dentro del marco legal establecido; él asumiría plenamente la responsabilidad de su gestión, tanto económica como legal, que se pondría de manifiesto en la auditoría de gestión que se realizaría al finalizar el ejercicio económico.

Durante el transcurso del ejercicio el control se limitaría a analizar periódicamente las causas de las desviaciones entre lo pre-

visto y lo realizado, efectuando un informe que elevaría al responsable del programa a efecto de que se establezca el mecanismo para corregir las desviaciones. El control por resultados requiere el establecimiento previo de una contabilidad analítica.

Bajo los supuestos que acabamos de señalar, es posible suprimir el control de legalidad *a priori* y trasladarlo *a posteriori*, integrado dentro de la auditoría operativa de gestión. Esta nueva concepción de la gestión por objetivos y control por resultados, de la que podrían derivarse grandes beneficios en orden a la mayor eficacia y economía del gasto público, debería implantarse paulatinamente, empezando por organismos que gozaron de cierta autonomía de gestión y fuera fácil establecer objetivos, costes, indicadores de resultados, etc. (hospitales, universidades, puertos, etc.). Ello permitiría ir corrigiendo las deficiencias que surgieran y adquirir experiencia para ir trasladando el nuevo sistema de gestión y control a las restantes áreas de la Administración.

Una verdadera innovación *en cuanto al control externo del gasto público*, se encuentra en el artículo 9.º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 12 de mayo de 1982, que somete la actividad económico-financiera del sector público a los principios de eficacia y economía, recogiendo así lo establecido en el artículo 31.2 de la Constitución, que dispone que la ejecución del gasto público ha de responder a criterios de eficacia y economía (10).

La forma en que se organice y se dé contenido a esta función fiscalizadora tiene una im-

portancia capital y podrá dar al Tribunal de Cuentas un papel preponderante en el proceso presupuestario, si aplica criterios de racionalidad económica para analizar las cuentas que recogen la actividad económico-financiera de los agentes encuadrados en el sector público.

III. CONCLUSIONES

Como resumen de lo expuesto en este trabajo podrían propugnarse las siguientes conclusiones, que han tratado de redactarse en forma de propuestas operativas.

Primera.—Para mantener el crecimiento del gasto público bajo control, el gobierno debería formular un programa presupuestario a medio plazo, que formara parte de un plan de política económica frente a la crisis. Este plan se discutiría en el Congreso en la forma establecida por el nuevo reglamento y serviría para encuadrar el proceso presupuestario durante el período del plan.

Segunda.—Es necesario efectuar una revisión profunda y sistemática de los programas de gasto para elevar la productividad del sector público y eliminar actuaciones ineficaces o con eficacia reducida, a la vista de los problemas que tiene planteados hoy la economía española.

Esta revisión afectaría a los programas de reconversión industrial, gastos de transferencia y subvenciones, gastos fiscales y programas destinados a la producción de servicios colectivos.

Tercera.—El plan a medio plazo debería contener un programa de inversiones públicas que

serviera efectivamente para afrontar la crisis y sostener la demanda final y generar empleo. La financiación del aumento de gasto que este programa comportase se efectuaría con el aumento de la recaudación derivado de la disminución del fraude fiscal y a través de una reasignación de recursos dentro del sector público.

Cuarta. — No debería producirse aumento del gasto público por el traspaso de funciones de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, pudiendo darse supuestos en que sería factible conseguir una reducción del coste y una mejora en la calidad del servicio suministrado. El Consejo de Política Fiscal y Financiera debería coordinar toda la política de gasto público, para evitar que se produzca una situación incontrolada de su crecimiento.

Quinta. — Es urgente implantar un sistema de gestión por objetivos para los programas de gasto público; esto requiere:

a) Una decidida voluntad política.

b) Una reforma de la Administración Pública en su estructura orgánica, en el proceso de toma de decisiones y en el área de la función pública.

c) Que los responsables de la gestión de los programas sean especialistas en técnicas de gestión por objetivos.

d) El establecimiento de una contabilidad analítica.

Sexta. — La mejora en la gestión ha de extenderse igualmente al campo del ingreso, a cuyo efecto debería elaborarse un programa a medio plazo para reducir sensiblemente el alto nivel de fraude existente, señalando responsable de este pro-

grama, fijando objetivos precisos para cada año y dotando al programa de los recursos personales y materiales necesarios.

Séptima. — El sistema de gestión por objetivos se complementaría con el establecimiento de un control por resultados, lo que permitiría, en determinados supuestos, trasladar el control de legalidad *a priori* actualmente vigente, a un control de legalidad *a posteriori*, formando parte de lo que en la técnica moderna de control se denomina auditoría de gestión.

Octava. — El Tribunal de Cuentas jugaría un papel preponderante en el proceso presupuestario, aplicando criterios de racionalidad económica en el ejercicio de la función de control externo del gasto público que tiene encomendada.

NOTAS

(1) *Evolution des dépenses publiques*, OCDE, junio 1978, pág. 77.

(2) *Perspectives Economiques*, OCDE, julio 1982, pág. 35.

(3) *Informe del Banco de España*, página 196.

(4) FUENTES QUINTANA, E., «El Déficit Público», Introducción Editorial PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 10, 1982, pág. 16.

(5) Esta inflexión en la tendencia descendente del ahorro del sector privado, quizás fuera una consecuencia de los Pactos de la Moncloa.

(6) FUENTES QUINTANA, BAREA TEJERO, GARCIA DE BLAS y GONZALO GONZÁLEZ, PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 12-13, pág. 68.

(7) Sobre esta cuestión puede verse: J. BAREA, «Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas», *Hacienda Pública Española*, n.º 11, y «La Ley General Presupuestaria y la gestión por objetivos en la Administración. I: Marcos. Análisis de la Ley General Presupuestaria. II. Jornadas de Control Financiero».

(8) *Etudes Economiques, 1981-82*, Espagne, OCDE, mayo 1982.

(9) AROZAMENA, V. Jornadas de Control Financiero.

(10) La enmienda que introdujo este precepto en la Constitución, fue defendida en el Senado por el profesor Fuentes Quintana.