PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS ACTUALES

La importancia del déficit presupuestario, como manifestación y consecuencia del conjunto de circunstancias políticas y económicas que han provocado el grave desequilibrio actual de los ingresos y gastos del Estado, y un análisis serio y detallado de las principales deficiencias estructurales del actual sistema presupuestario, relacionándolas con las posibilidades de controlar y reducir dicho desequilibrio, constituyen el núcleo de cuestiones que **José Borrell Fontelles** aborda, desde la perspectiva de un observador y protagonista privilegiado, en este artículo.

I. EL DEFICIT

El déficit público, que ya todos asociamos fácilmente con una cifra, el 6 por 100 del Producto Nacional Bruto, es el síntoma a través del cual se manifiestan la mayor parte de los actuales problemas presupuestarios. Por ello, es casi inevitable utilizarlo como punto de partida de un análisis de los mismos.

Del déficit preocupa tanto su magnitud como su rápido ritmo de crecimiento. El déficit aparece más como una variable autónoma, con dinámica propia, que como la consecuencia de una voluntad política preconcebida. Parece responder menos a las exigencias de financiación de una política voluntariamente expansiva del gasto que a la inexistencia de unos mecanismos adecuados de planificación, gestión y control de dicho gasto. De lo contrario, no podría explicarse el crecimiento galopante del déficit público al que hemos asistido en los últimos años, que no se corresponde con los planteamientos políticos de los gobiernos bajo los cuales se ha producido.

Más que por su magnitud, es por su carácter autónomo y descontrolado, con la inercia subyacente en los mecanismos que lo originan, lo que obliga a calificar al déficit, como uno de los más graves problemas presupuestarios. Pero, antes de hablar de magnitudes numéricas concretas, conviene evitar las imprecisiones terminológicas y definir cuidadosamente los diferentes conceptos de déficit, cuya utilización simultánea e indiscriminada ha dado lugar a no pocas y estériles confusiones.

1. ¿Qué déficit?

Al referirse al déficit público conviene aclarar cuáles son las instituciones públicas a las que se les atribuye. Así, las magnitudes del déficit son distintas según que se refiera a:

- El Estado.
- Las Administraciones Públicas Centrales, constituidas por el Estado, los Organismos Autónomos Administrativos y la Seguridad Social.
- El total de las Administraciones Públicas, constituidas por las Centrales más las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas.

Además, es preciso definir claramente cuál es el tipo de déficit que se utiliza, debiendo distinguirse si se trata de:

a) *El déficit presupuestario inicial*, que, a su vez, puede ser:

- *El déficit inicial total*, obtenido como la diferencia entre el total de ingresos y gastos presupuestarios. Este es el concepto que tradicionalmente se viene recogiendo en la Ley de Presupuestos, aunque esté distorsionado por el efecto de los gastos financieros que son consecuencia de la necesidad de financiación de los déficits de ejercicios anteriores.
- *El déficit inicial no financiero*, obtenido como la diferencia entre los ingresos y gastos presupuestados no financieros, es decir, excepto los capítulos VII y IX de gastos y el VIII de ingresos.

b) *El déficit de liquidación*, que puede, a su vez, medirse en términos de caja o en términos de ejecución presupuestaria:

- *El déficit de caja* se obtiene como la diferencia entre los ingresos y pagos líquidos efectuados durante el año presupuestario natural por operaciones presupuestarias y no presupuestarias.
- *El déficit en términos de Contabilidad Nacional* se obtiene como la diferencia entre los derechos reconocidos y las obligaciones contraídas por operaciones no financieras referidas a un mismo ejercicio presupuestario, se-

gún las imputaciones del sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC).

La combinación de las distintas categorías de agentes públicos con los diferentes sistemas de contabilizar su déficit darían lugar así a una docena de distintos conceptos de déficit.

Obviamente, cada uno de ellos refleja una realidad distinta y debe utilizarse referido a la misma.

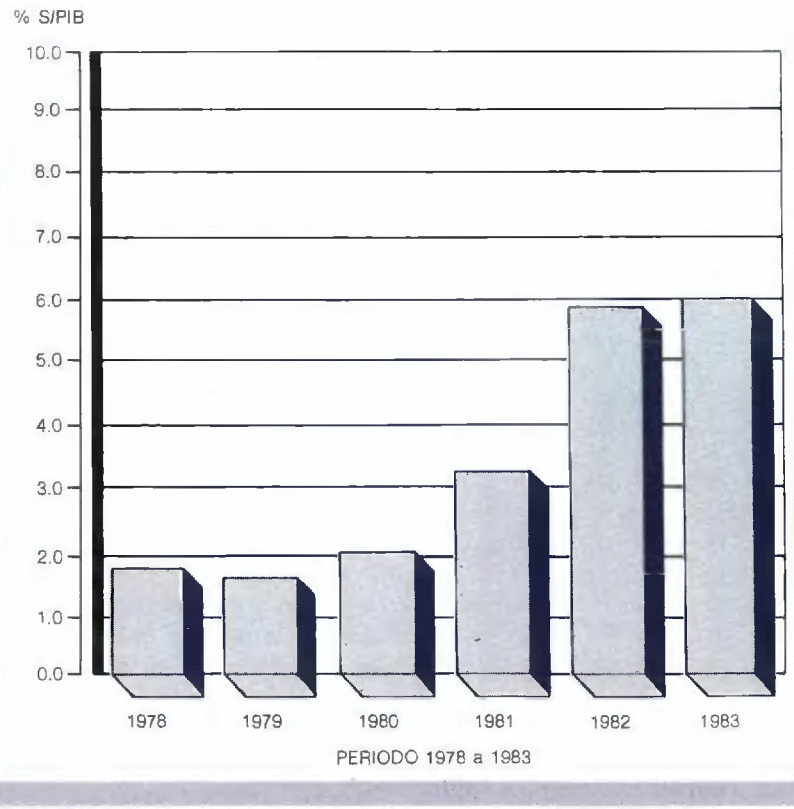
CUADRO N.º 1

EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

	1977	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983 (*)*
Necesidad de financiación de las AA.PP. en % del P.I.B. .	−0,5	−1,9	−1,7	−2,1	−3,3	−5,9	−6

(*) Previsión.

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS AA.PP. (CONT. NAC.)



Así, los problemas del impacto monetario del déficit se reflejan a través del déficit de caja, mientras que la actuación económica global de las Administraciones Públicas se refleja adecuadamente en el déficit de las mismas medido en términos de Contabilidad Nacional. Por otra parte, el déficit presupuestario inicial del Estado es una magnitud legal, sobre la que se define el planteamiento presupuestario que se somete a la aprobación del Legislativo, pero cuyo significado económico se ve limitado porque:

- Se ve modificado históricamente de forma muy significativa por las operaciones de ampliación de créditos presupuestarios que tienen lugar durante el ejercicio.
- Incorpora las operaciones financieras, que luego no se toman en cuenta en el momento de cuantificar el déficit en términos de Contabilidad Nacional.
- Sobre el déficit del Estado acaban confluyendo los déficits de las restantes Administraciones Públicas, que son cubiertos por vía de las correspondientes transferencias.

En este trabajo utilizaremos fundamentalmente el déficit de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional y el déficit del Estado en términos de Caja y de Presupuesto Inicial.

2. Evolución del déficit

En términos de Contabilidad Nacional, para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Medido en términos de Contabilidad Nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas, el déficit aparece por primera vez en 1976 desde el inicio de la cri-

sis, para ir acelerándose muy fuertemente en los años posteriores, hasta alcanzar un nivel muy próximo al 6 por 100 del PIB en 1982 (Cuadro n.° 1, gráficos 1 y 2).

Objetivo fundamenal del gobierno socialista salido de las elecciones legislativas de Octubre de 1982 fue detener este rápido ritmo de crecimiento. Por ello, el Presupuesto de 1983 mantiene para dicho ejercicio, el mismo nivel de déficit alcanzado en 1982.

El cono expansivo del déficit de las Administraciones Públicas (gráfico 3), generado por el diferente comportamiento de sus ingresos y sus gastos, medidos en tanto por 100 del PIB, desde 1975 a 1982, presenta una apertura tendencial cuya prolongación haría realmente insostenible la situación financiera de las Administraciones Públicas. En el tramo de dicho cono correspondiente a 1983 se observan las medidas tomadas en el Presupuesto para proceder a un cierre progresivo de la brecha ingresos/gastos actuando simultáneamente sobre ambos, variando sus respectivas líneas de tendencia.

El déficit del Estado

El Estado, que constituye el subsector con mayor peso dentro de las Administraciones Públicas, en cuanto a ingresos y a gastos, es además el que asume la mayor parte del déficit total de dichas administraciones, ya que financia los déficits de los restantes subsectores.

El cuadro n.° 2 muestra la evolución de las distintas categorías de déficit del Estado en valores absolutos y en porcentajes del PIB. En él se observa el crecimiento casi exponencial de las distintas magnitudes del déficit en el período 78-82 y el «frenazo» que para este crecimiento representa el Presupuesto de 1983.

La historia que refleja el cuadro n.° 2 enseña que el déficit inicial es mucho más moderado que el que los hechos acaban demostrando, produciéndose una creciente discrepancia (que es de esperar que no se produzca en 1983) entre el Presupuesto que el Gobierno lleva a las Cortes y la realidad constatada un año después.

En 1982, un presupuesto que aparece inicialmente con un déficit pequeño, acaba en un déficit superior en un 62 por 100 al inicial, lo cual pone en tela de juicio la validez y el realismo de un documento presupuestario que, cada vez más, ha venido siendo una formalidad, un trámite que cubrir, una obligación constitucional por satisfacer, pero no una forma de prever y de decidir la magnitud de las actuaciones económicas de las Administraciones Públicas. El comportamiento del déficit demuestra que ha dejado de ser, cada vez más, un mecanismo de asignación a priori de los recursos públicos para convertirse en una gigantesca máquina de sumar, con información diferida y sin criterio director, que se limita a

GRAFICO 2
EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS AA.PP. (CONT. NAC.)

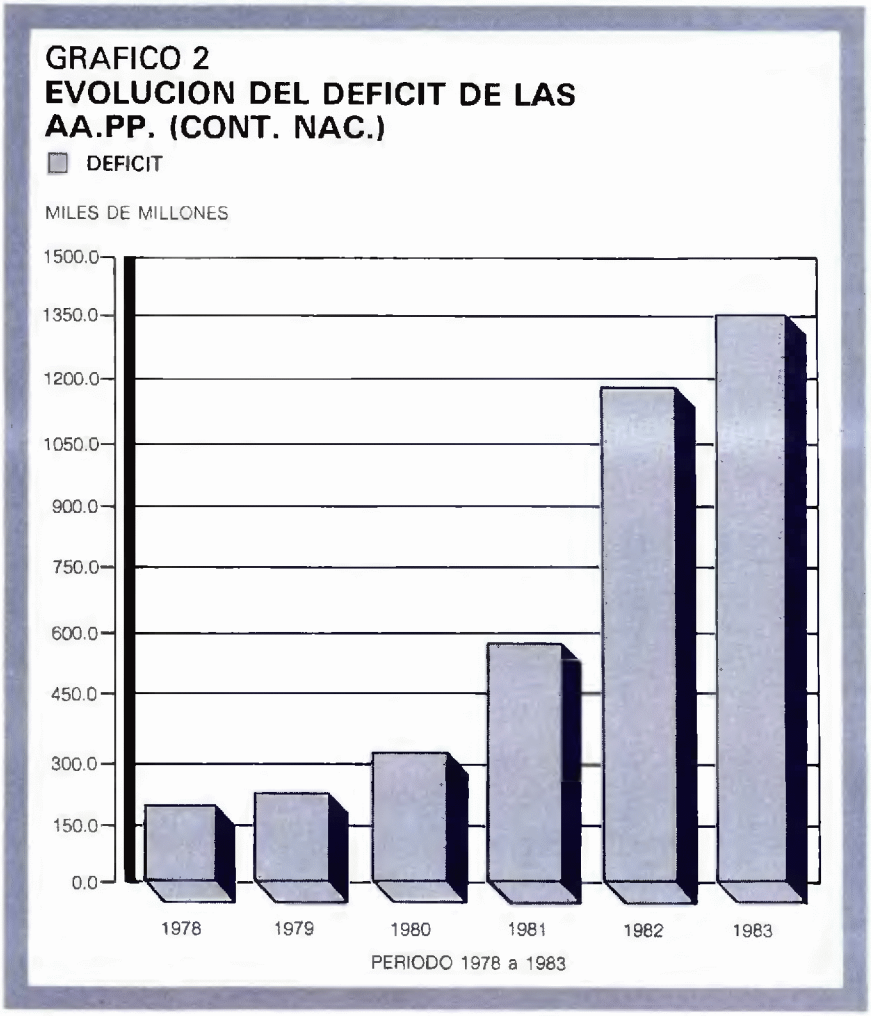
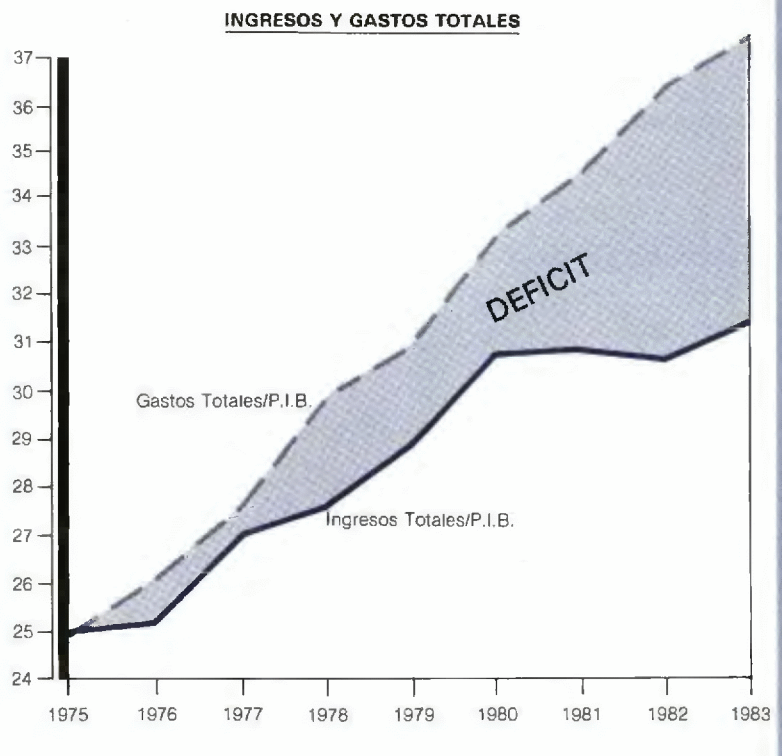


GRAFICO 3
INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PROPORCION DEL P.I.B.



constatar a posteriori el desarrollo de unos acontecimientos que no han sido planificados ni decididos por una voluntad política previa.

El gráfico 4 muestra la evolución comparativa del déficit inicial del Estado y el final de las Administraciones Públicas, ilustrando claramente las discrepancias entre los planteamientos presupuestarios iniciales y los resultados de su ejecución.

3. Comparaciones internacionales

Cabe preguntarse inmediatamente si las causas que han provocado esta evolución galopante del déficit público son autóctonas, específicas de nuestro país, o si esta evolución es correlativa con la que se ha producido en otros países. El cuadro n.° 3 presenta la evolución de los saldos financieros de las Administraciones Públicas en 14 países de la OCDE y su media ponderada, permitiendo situar la evolución española en un contexto internacional comparativo.

A partir de estos datos, se observa una evolución al alza de los déficits públicos de los distintos países, conduciendo a una situación en la que España se encuentra en un nivel porcentual de déficit (6,0 por 100) superior en casi un 50 por 100 al de la media de dichos países (4,6 por 100).

Sin embargo, hay países en mejor situación económica que la nuestra que tienen un déficit mayor y países en peor situación económica que tienen un déficit menor. No parece que exista realmente una clasificación en base a criterios políticos o económicos que permita utilizar el déficit público como un criterio claramente diferenciado de nuestra situación.

Este hecho pone de manifiesto que lo preocupante del déficit español no es tanto su cuantía, sino su origen y su destino, es decir, las actuaciones de las Administraciones Públicas que contribuye a financiar. Esta es una consideración cualitativa en torno al déficit público de fundamental importancia, como analizamos a continuación.

4. Déficit y ahorro público

A partir de 1978 se observan unas tasas anuales de crecimiento de los gastos corrientes mayores que las de los ingresos corrientes de las Administraciones Públicas. Consecuencia natural de esta evolución es un descenso continuado del ahorro público, hasta que esta magnitud se hace negativa en 1982, en términos absolutos, en una cuantía del 1,3 por 100 del PIB (cuadro n.° 4).

El descenso continuado del ahorro público (gráfico 5) provoca un estrechamiento del margen disponible para gastos de inversión, cuyo crecimiento a partir de 1980 tuvo que financiarse cada vez más a través del déficit público.

Lo grave de la evolución del déficit público español es que, a partir de 1980, ya no sirve para financiar parte de la formación bruta del capital fijo del sector público, complementando la capacidad de ahorro del mismo, lo que justificaría su razón de ser, al menos en términos de una lógica económica que ve con mejores ojos el endeudamiento que sirve para financiar la inversión, sino que finan-

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LOS DEFICITS DEL ESTADO
(Miles de millones)

	1978	1979	1980	1981	1982	Previsión 1983
Déficit inicial no financiero	47,1	64,8	258,7	392,0	622,3	939,1 (1)
Déficit inicial total	69,9	89,5	290,5	435,6	697,2	1.111,3 (1)
Déficit de Caja del Estado (*)	190,8	234,1	414,6	519,7	1.100,0	1.293,7 (2)
Déficit en Contabil. Nacional	181,1	154,3	337,3	399,3	1.112,8	1.350,0 (2)
			(En % sobre el PIB)			
Déficit inicial no financiero	0,42	0,49	1,71	2,28	3,15	4,19 (1)
Déficit inicial total	0,62	0,68	1,92	2,53	3,53	4,96 (1)
Déficit de Caja del Estado	1,70	1,78	2,74	3,02	5,58	5,78 (2)
Déficit de Contabil. Nacional	1,61	1,18	2,23	2,32	5,64	6,03 (2)

(1) No incluye el déficit imputable a la Ley 3/83 de Habilitación de Créditos (Presupuesto Extraordinario).

(2) Incluye el impacto del Presupuesto Extraordinario.

(*) En esta serie, las operaciones no presupuestarias han sido reclasificadas en financieras y no financieras; de no haberse producido dicha distinción entre estas operaciones, la serie de déficit de caja resultaría de la siguiente manera: 174,5 mil millones para 1978; 224,0 en 1979; 383,7 en 1980; 526,6 en 1981, y 996,0 en 1982.

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DE LOS SALDOS FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
Capacidad (+) o necesidad (—) de financiación en porcentaje del PIB

	1979	1980	1981	1982	1983
Canadá	—1,9	—2,1	—1,2	—5,3	—6,5
Estados Unidos	+0,6	—1,3	—1,0	—3,8	—4,4 (1)
Japón	—4,8	—4,5	—4,0	—4,1	—3,4
Alemania	—2,7	—3,2	—4,0	—3,9	—3,7
Francia	—0,7	+0,3	—1,9	—2,6	—3,4
Italia	—9,5	—8,0	—11,7	—12,0	—11,6
Reino Unido	—3,2	—3,3	—2,5	—2,0	—2,5
Australia	—1,5	—1,0	—0,1	+0,4	—4,4
Austria	—2,5	—2,0	—1,8	—2,5	—3,5
Bélgica	—6,9	—9,3	—13,1	—12,2	—11,3
Dinamarca	—1,6	—3,2	—7,1	—9,1	—9,3
Noruega	+1,9	+5,7	+4,8	+4,4	+2,1
Países Bajos	—3,7	—3,9	—4,8	—6,4	—6,9
Suecia	—3,0	—4,0	—5,3	—6,9	—8,0
Total de 14 países (2)	—1,9	—2,6	—2,7	—4,1	—4,6
ESPAÑA	—1,7	—2,1	—3,3	—5,9	—6,0

(1) Actualmente estimado por la Office of Management of the Budget en 6,5 % del PIB.

(2) Ponderado por el PIB a tipos de cambio de 1981.

Fuente: OCDE y Ministerio de Economía y Hacienda

cia parte del propio gasto corriente, al ser negativa la capacidad de ahorro público.

II. EL IMPACTO DE LA CRISIS Y LOS MECANISMOS DE GENERACION DEL DEFICIT

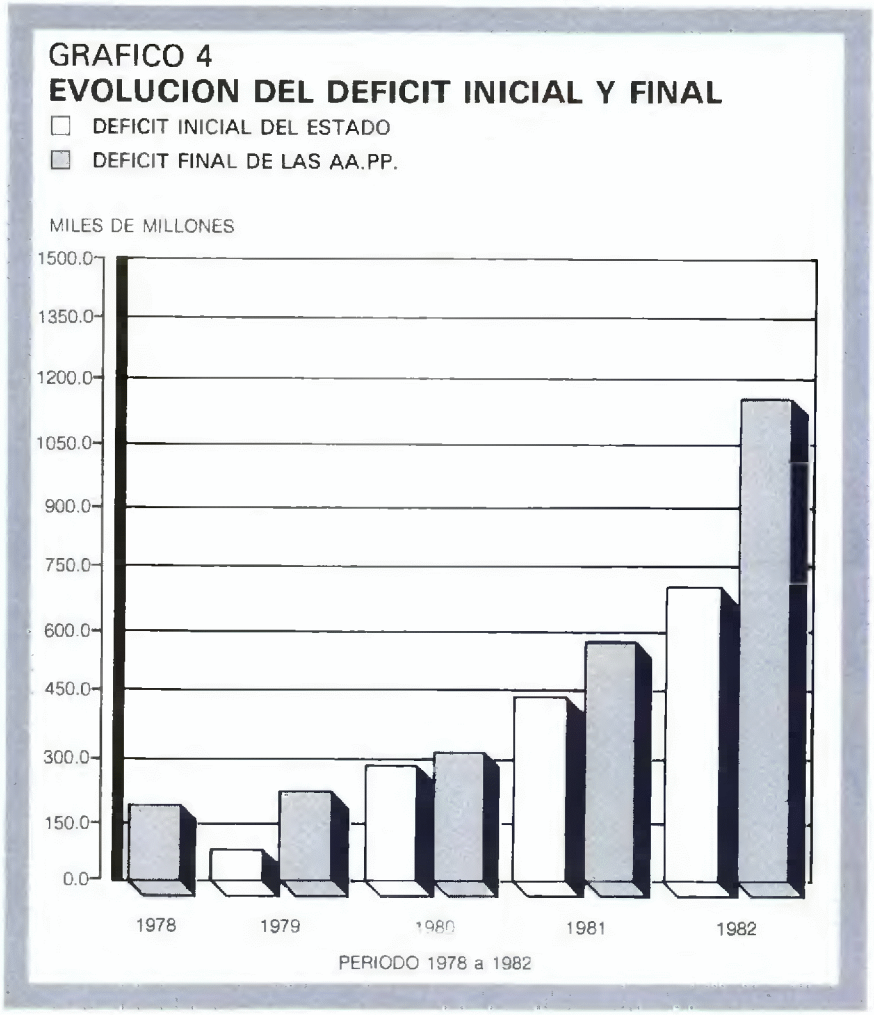
El déficit público es una magnitud macroeconómica que aparece como consecuencia del juego de una serie de circunstancias y de mecanismos. Su crecimiento no se va a detener por invocaciones ni discursos, sino analizando y corrigiendo las deficiencias de la situación económica, política, sociológica y administrativa que lo genera.

En el análisis de los mecanismos que han generado la expansión del déficit público en España encontramos algunas características autóctonas especialmente significativas del proceso político vivido en nuestro país, que se reflejan en la formulación de los principales problemas a los que se enfrenta el proceso presupuestario, tanto desde el punto de vista del ingreso como del gasto.

Desde el *punto de vista de los ingresos del Estado*, se observa una clara *ralentización de los mismos* a medida que se avanza en el período 1975-1982, al compás del *debilitamiento político de los últimos gobiernos de UCD* y del *agotamiento del impulso de las medidas de la reforma tributaria* iniciada en 1977.

GRAFICO 4

EVOLUCION DEL DEFICIT INICIAL Y FINAL



CUADRO N.º 4

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

	1977	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*
Ingresos Corrientes	32,7	25,4	22,5	22,0	14,9	13,2
Gastos Corrientes	31,9	34,8	23,7	22,6	15,8	21,3
Ahorro Bruto	38,8	—46,7	—1,8	6,6	—11,2	—
En % del PIB	3,2	1,3	1,1	1,1	0,8	—1,3

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

En efecto, la presión fiscal crece en dos puntos en todo el período 1975-1982. El mayor crecimiento se obtiene en 1978 (0,7 puntos) y en 1980 (0,9 puntos), pero el crecimiento de la presión fiscal es nulo en 1982.

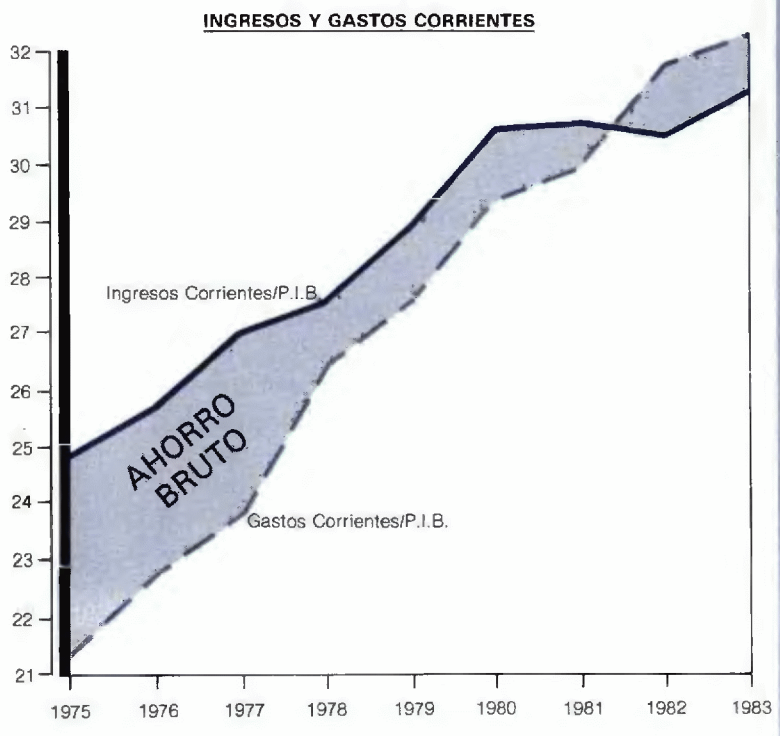
Por el contrario, los gastos del Estado han crecido en el período 1975-1982 a una tasa media acumulativa del 27,25 por 100, superior a la que experimenta el PIB a precios corrientes en el mismo período, pasando el porcentaje del gasto estatal sobre el PIB del 11,7 por 100 en 1975 al 19,2 por 100 en 1982.

La inercia de este fenómeno dinámico de crecimiento del gasto, difícilmente controlable a corto plazo, domina totalmente el panorama de los actuales problemas presupuestarios. Desde esta perspectiva de análisis estructural, podemos atrevernos a clasificar en tres grandes grupos los mecanismos que generan esta expansión del gasto:

- *El efecto inflacionista.*
- *Los cambios políticos e institucionales.*
- *La crisis ininterrumpida de la economía española.*

GRAFICO 5

INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PROPORCION DEL P.I.B.



CUADRO N.° 5

GASTOS TOTALES DEL ESTADO (Serie deflactada)
(Miles de millones de pesetas)

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981-A
707,2	687,8	752,7	930,2	875,3	1.008,8	1.034,3

A: Avance.

1. El efecto inflacionista

Los gastos públicos estatales han sido fuertemente presionados al alza en términos monetarios, ya que los bienes y servicios demandados por el Estado han experimentado importantes aumentos de precios, como consecuencia de las tasas de inflación, que han sido, en nuestro país, considerablemente más altas en los últimos ocho años que las del conjunto de países de la OCDE.

El componente precios en el aumento de los gastos estatales puede obviarse mediante la aplicación de un deflactor. Pero la inexistencia de un deflactor específico para el gasto público limita la validez de la serie obtenida, cuyo cálculo se ha efectuado deflactando los gastos corrientes con el índice de precios al consumo y los del capital con el de la formación bruta de capital fijo de la Nación, de acuerdo con los datos de Contabilidad Nacional elaborados por el Instituto Nacional de Estadística.

Dicha serie muestra que el crecimiento real (no monetario) de los gastos del Estado es obviamente inferior al que se obtiene en pesetas corrientes. Su tasa anual de crecimiento acumulativo es de 6,5 por 100 mientras que la misma tasa en términos monetarios es, como ya hemos mencionado, del 27,5 por 100.

2. Los cambios políticos e institucionales

El paso de un régimen político centralista y autoritario a un sistema democrático y descentralizado ha supuesto una serie de transformaciones sociales e institucionales que han generado una presión directa sobre los gastos del Estado, manifestada a través de tres líneas de fuerza fundamentales:

• *La explosión de un conjunto de reivindicaciones largamente contenidas durante la dictadura.*

Con la eclosión democrática, estas reivindicaciones se transmiten con mucha más fuerza e intensidad a través de todos los mecanismos políticos de participación. Estas exigencias se traducen en un conjunto de medidas, que van desde el aumento en el nivel mínimo de pensiones hasta un conjunto de medidas de orden social que inciden en las prestaciones sanitarias, educativas, culturales, de protección social, etc., que se reflejan todas en el Presupuesto de Gastos del Estado.

• *La transformación política de las estructuras administrativas.*

La transición política genera una doble dinámica administrativa de *unas instituciones públicas que mueren* y de *otras que nacen* que, conjuntamente, generan una expansión del gasto público al no verse acompañado el ajuste institucional de un cambio en los sistemas de financiación.

El paso de la dictadura a la democracia implica *la desaparición de un conjunto de estructuras administrativas y de instituciones políticas* (las organizaciones sindicales verticales, el Movimiento, los medios de comunicación social del Estado, etc.). Estas organizaciones desaparecen formalmente porque no tienen ya cometidos ni razón de ser, pero sus costes fijos de funcionamiento no desaparecen de la estructura presupuestaria por ensalmo, sino que se diluyen y dispersan cambiando de nombre y de ubicación, pero apenas de cuantía.

Al mismo tiempo, *aparece una administración nueva*, fundamentalmente a nivel local, que tiene que hacer frente, en los primeros pasos de la renovación política del sistema, a las exigencias más perentorias de sus administrados. Esta nueva administración local está muy cerca de la realidad social del país, no está atrincherada en los ministerios madrileños, sino en contacto directo con sus administrados que, por primera vez, descubren el poder del voto y usan del mismo. La presión que se transmite sobre los recursos centrales del Estado es inmediata, incrementándose las transferencias hacia esta nueva administración que, a corto plazo, no puede generar recursos propios.

• *La reconciliación nacional.*

Una de las principales actuaciones del nuevo régimen democrático ha sido la superación de la división de los españoles surgida de la pasada guerra civil. Esta política de reconciliación nacional ha supuesto la aprobación de las Leyes 5/1979 y 35/1980, la primera sobre pensiones para viudas y ciertos descendientes de los fallecidos a consecuencia de la guerra civil, y la segunda sobre pensiones de mutilados republicanos, Leyes ambas que han supuesto unos mayores gastos a partir del año 1980, que en 1983 representan 75.000 millones de pesetas, sin que por ello se pueda considerar todavía definitivamente saldada esta cuenta abierta de la sociedad española con su pasado.

3. El impacto de la crisis económica

El reducido nivel de actividad económica que, al igual que en el resto de los países desarrollados, se produce en el nuestro a causa de la subida del precio de los crudos petrolíferos, ha influido en los gastos del Estado a través de un doble camino: de forma *automática* primero y de una forma *activa* y *compensatoria* de la actividad después.

El deterioro de la situación económica tiene como consecuencia directa un aumento de gastos en las ayudas sociales, la participación en el seguro de desempleo, subvenciones a empresas públicas deficitarias, etc.

Este efecto se traduce en un incremento de las transferencias corrientes del Estado, que suponían en 1975 el 24,1 por 100 del total de gastos y en 1982 el 40,7 por 100. Frente a este incremento de 16,6 puntos porcentuales, los gastos corrientes sólo han aumentado, en el mismo período, en 3,4 puntos, pasando del 71,6 por 100 al 75 por 100.

Este cambio cualitativo en la estructura del gasto corriente del Estado se ha hecho en parte con cargo a los gastos de inversión,

aunque la mayor parte ha sido detraída de los demás capítulos del presupuesto de gastos corrientes, perdiendo los gastos de personal 11 puntos porcentuales y la compra de bienes y servicios 4 puntos.

Sólo cuando la crisis estaba ya muy avanzada, los poderes públicos han seguido una política activa y compensatoria de sostenimiento de la actividad económica por medio del incremento preferente de los gastos de inversión pública, política que no se inicia de forma decidida hasta el bienio 1980-1981.

Fruto de ambas tendencias es que, si bien las obligaciones contraídas en inversiones reales aumentaron en el período 1975-1982 en 220.920 millones, de pesetas, pasando de 88.870 millones a 331.700 millones, su participación en la estructura porcentual del gasto bajó del 12,6 al 8,2 por 100.

A esta disminución contribuye también la rigidez que manifiestan las Administraciones Públicas en la contratación de inversiones que, como las de equipamiento, requieren proyectos terminados. En muchos casos, o bien no existe un *stock* de proyectos suficientes, o se encuentran desfasados en lo referente a su coste, con lo que deben ser reformados o correr el riesgo de que la licitación quede desierta, lo que da lugar, en cualquier caso, a una demora en la puesta en marcha de cualquier plan inversor.

En cambio, bien por ser más elásticas, bien por encubrir gastos que no son de inversión real, las transferencias de capital no sólo han mantenido sino que han mejorado su participación en el total de obligaciones contraídas, pasando del 13,6 al 15,2 por 100 del total del gasto.

En resumidas cuentas, el rápido deterioro de las cuentas públicas a partir de 1980 hace que la *necesidad de financiación del Estado en 1982 sea prácticamente triple que la de 1980.* El ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales, espoleados por la reforma fiscal, ha ido bajando gradualmente hasta llegar en 1982 a una situación de práctica atonía, con una presión fiscal que permanece estancada en términos del PIB. Frente a ellos, la dinámica de unos gastos espoleados por un conjunto de elementos estructurales, genera una situación ante la cual ningún gobierno ha sido capaz de instrumentar los necesarios elementos de control y de corrección.

III. EL PRESUPUESTO COMO SISTEMA

Lo dicho hasta ahora induce a pensar en la tradicional tendencia a identificar el incremento del déficit con posturas y pensamientos políticos de izquierda. El hecho de que un crecimiento tan espectacular del déficit en los últimos años se haya producido bajo el mandato de un gobierno de centro hace temer que, además de las razones —inevitables en muchos casos— de crecimiento del gasto público apuntadas antes, existan resortes autónomos de expansión del gasto, cuyo crecimiento no obedece a una voluntad política preconcebida, sino a las deficiencias de los mecanismos de decisión y gestión de dicho gasto.

Como decíamos antes, los Presupuestos del Estado han dejado de ser un método de asignación a priori de los recursos públicos para pasar a ser una gigantesca máquina de sumar, con información diferida y sin criterios directores, que se limita a constatar a posteriori el desarrollo de los acontecimientos no planificados.

Frente a ello, hay que hacer un enorme esfuerzo para *concebir el Presupuesto como un sistema,* es decir, como un conjunto interactivo de relaciones mutuas entre distintos tipos de agentes y decisiones que integran tanto al poder legislativo como al ejecutivo, como a la propia opinión pública, para hacer de él un instrumento realmente útil a la sociedad española y a su administración.

A ello se oponen, y para ello habrá que vencer, una serie de circunstancias de tipo histórico, de ausencia de los medios adecuados y hasta de las mentalidades y actitudes necesarias, y de deficiencias estructurales básicas en el proceso presupuestario que pasamos a comentar brevemente.

1. El estado inicial: La falta de una administración al servicio del gasto

El Ministerio de Hacienda tiene una enorme tradición tributarista, quizá como consecuencia inevitable de un tipo de régimen político en el cual el gasto, como elemento político fundamental, estaba vetado al debate público. En su lugar, tomaba todo tipo de protagonismo lo que era la descripción y la ejecución del sistema impositivo. Este sistema era el que atraía la atención fundamental del ciudadano (aunque sólo fuese para intentar escapar de él) y al cual se dedicaba la mayor parte de los recursos organizativos de la administración. Como

resultado, no se ha construido una administración al servicio del gasto dentro de la Administración pública española. No existen unos mecanismos presupuestarios dignos de este nombre. El reciente intento de las oficinas presupuestarias ha sido algo positivo, pero que no está seguramente a la altura de la dimensión de la tarea que representa establecer unos mecanismos, como tienen otros países, de asignación y control de los recursos públicos.

2. Observabilidad y controlabilidad presupuestaria

Los ingenieros de sistemas utilizan con mucha frecuencia aforismos especialmente relevantes para una adecuada comprensión de los problemas presupuestarios y de sus soluciones: «no es controlable lo que no es observable» y «no es previsible lo que no es controlable». Es decir, si no es posible observar, conocer y describir el estado de un sistema y seguir su evolución, con mucha menor probabilidad de éxito será posible controlar su dinámica e influir en su comportamiento. Análogamente, si no es posible controlar el comportamiento de un sistema y actuar sobre él de forma que pueda condicionarse su evolución futura, con mucha menos razón será posible prever cuál será ésta.

Desde este punto de vista, hay que empezar reconociendo que el Presupuesto, concebido como un sistema, tiene tales deficiencias de presentación y seguimiento que su grado de observabilidad es bajísimo y, por lo tanto, muchos de los problemas de control de la dinámica presupuestaria provienen de la falta de conocimiento acerca de su estado actual. El Presupuesto es un documento que contiene mucha documentación, pero escasísima información. La presentación es críptica incluso para los especialistas. Su seguimiento es muy deficiente. No existe ningún tipo de contabilidad patrimonial ni de costes. El único sistema contable utilizado es el de carácter administrativo de seguimiento de la ejecución presupuestaria con criterios de gestión de pagos y limitación de los créditos casi exclusivamente. La presupuestación y el control debieran ser dos fases mutuamente secuenciales de un proceso cíclico que se autoalimenta. En vez de ello, nos encontramos con una situación en la que ambos procesos están prácticamente incomunicados y actúan independientemente. Además, la gestión, como elemento fundamental del proceso de gasto, es prácticamente inexistente. El Presupuesto es más un instrumento del Ministerio de Economía y Hacienda que de los gestores que deben ejecutarlo. Para tales gestores, el Presupuesto aparece más como un corsé que como un instrumento de su actuación.

Por otra parte, hay que reconocer también que buena parte de los problemas que el Presupuesto refleja son tan estructurales en su raíz que no tienen solución a corto plazo. La dinámica del gasto de los elementos más fundamentales del Presupuesto obedece a problemas cuya solución no puede venir de un planteamiento que, por la propia naturaleza del Presupuesto, tiene un horizonte anual. Es preciso, y ese es el intento que el Gobierno pretende hacer a través del mecanismo de planificación, tratar de aislar estos grandes problemas con imagen presupuestaria, para encontrarles una trayectoria de solución a medio plazo, en la cual el Presupuesto sea el reflejo de cada uno de sus períodos anuales de aplicación.

Desde esta perspectiva, el Presupuesto aparece como las luces cortas y el plan como las luces largas de una estrategia de cambio.

Ambos mecanismos debieran estar profundamente integrados, más todavía de lo que lo están ahora, porque constituyen un todo homogéneo. No se puede concebir el Presupuesto al margen de las soluciones a medio plazo que el plan instrumenta. Ni un plan de espaldas a las cifras que se manejan diariamente en la confección presupuestaria. De esta integración, de esta capacidad de analizar a medio plazo y de instrumentar a corto, depende en buena medida la solución a algunos de los problemas de los que el Presupuesto no es más que reflejo. Tales soluciones no pueden venir más que de corregir estas deficiencias estructurales cuya raíz histórica, política y económica hemos descrito hasta ahora.

3. Las grandes deficiencias estructurales del sistema presupuestario

Para no rebasar los límites disponibles para la exposición de tales deficiencias, trataremos de clasificarlas en cinco grandes bloques:

1.º *La estéril dualidad entre un presupuesto «administrativo» o económico-orgánico, y un pseudo-presupuesto «por programas».*

El primero es el único presu-

puesto, en el sentido jurídico del término, puesto que es el único que es vinculante y sometido a aprobación legal con consecuencias prácticas para los encargados de ejecutarlo, pero no describe los objetivos del gasto ni está construido a partir de ellos.

El segundo pretende describir objetivos, pero es absolutamente inoperante porque no es sometido a discusión ni aprobación legislativa, ni es vinculante en su ejecución.

Ambos procesos se desarrollan en paralelo, generándose así una *dualidad estéril entre algo que no sirve pero se usa y algo que podría servir pero no se usa*.

La raíz histórica de este fenómeno se encuentra cuando, hace tres o cuatro años, se inició un gran esfuerzo, que los nuevos gestores no sabríamos subvalorar nunca, para inducir a los distintos Ministerios a realizar una presupuestación por programas.

Sin embargo, este esfuerzo inicial ha periclitado rápidamente porque, al no ser vinculante, al no guiar la ejecución presupuestaria, al no ser el hilo conductor de la discusión, al no utilizarse para juzgar la eficacia del gestor, ha ido cayendo en desuso, aunque se siga llevando a las Cortes como uno más de los muchos volúmenes que se llevan para impresionar a los Sres. Diputados y que el Sr. Ministro pueda aparecer rodeado de muchísima información, por lo menos medida en volumen documental.

Esta dualidad esterilizante de esfuerzos y de trabajo en la Administración es algo que requiere una solución inmediata. Para ello, nos hemos esforzado en construir el Presupuesto de 1984 de forma que a las Cortes se lleve un único presupuesto, que integre el Presupuesto tradicional de medios con *una primera clasificación vinculante del presupuesto en programas*.

Esta nueva estructura presupuestaria debe permitir establecer un único sistema de cuantificar sus créditos, clasificándolos según un triple criterio: económico, orgánico y por objetivos, que permita definir los recursos de los que dispone cada unidad orgánica para la financiación de cada uno de sus objetivos de gasto, por cada una de las categorías económicas del mismo (indicando «quién» puede gastar «cuánto», «para qué» y «cómo», a diferencia de la actual estructura económico-orgánica, que indica «quién» puede gastar «cuánto» y «cómo», pero en absoluto «para qué»).

Obviamente, esta triple clasificación, para que constituya un verdadero Presupuesto, debe ser vinculante según cada uno de sus tres criterios.

2.° *La ausencia de un mecanismo que regule las relaciones económicas entre el Estado y sus empresas*.

Para analizar y decidir las subvenciones corrientes o las transferencias de capital a las empresas, no disponemos hoy de mecanismos mucho más sofisticados que los de un cierto regateo. No existe un planteamiento contractual que permita distinguir cuáles son los costes del servicio público que una empresa pública efectúa, y de los que debe ser adecuadamente compensada, y cuáles son los costes derivados de una gestión empresarial adecuada o no a las exigencias de la tecnología y la demanda.

El problema es antiguo, de raíces gestoras y políticas, y de soluciones muy complejas. Los gobiernos no suelen ser conscientes de los costes de sus decisiones políticas y se asombran de que éstos aparezcan tarde o temprano en las cuentas de explotación de las empresas públicas. Si el Consejo de Ministros decide que IBERIA, por ejemplo, mantenga una línea regular con Malabo, debe ser consciente de que ninguna empresa adoptará tal decisión en base a razones de rentabilidad económica. Si tal tipo de servicios se justifican por una supuesta utilidad política, la empresa tiene que verse compensada de sus costes, ya que no puede protegerse de la adopción de tales decisiones.

Distinguir las acciones que tienen un valor añadido, que se manifiesta en una supuesta utilidad social y no se refleja en un sistema de precios de mercado, de las que obedecen a criterios de eficacia empresarial, que deben medirse con los mismos criterios que pesan sobre otros tipos de empresas dentro de una economía de mercado, es uno de los grandes problemas presupuestarios.

Ciertamente, es posible pensar en el establecimiento de un conjunto de contratos-programa entre el Estado y sus empresas, que regulen este tipo de situaciones. Pero, hoy por hoy, solamente HUNOSA y Minas de Figaredo disponen de un contrato-programa y su extensión al resto de las empresas públicas no puede improvisarse, ni confundirse con una nueva piedra filosofal que se eleve, como le ha ocurrido al «presupuesto por programas», a la categoría de mito.

En todo caso, es absolutamente imprescindible construir un marco de racionalidad que sustituya al actual sistema de decisión basado en la presión del gestor

correspondiente contra el regateo resistente del Ministerio de Economía y Hacienda, que no consigue disminuir el déficit, sino simplemente diferirlo. Y, al diferirlo, lo aumentamos, porque se hace gravitar sobre estas empresas un incremento de sus cargas financieras por el retraso con el que el Estado equilibra a posteriori sus cuentas de explotación.

3.° *El maniqueismo institucional entre inversión y gasto corriente.*

De acuerdo con esta actitud, ampliamente extendida entre buen número de hacendistas teóricos, la inversión es siempre necesariamente buena y debe potenciarse, mientras que el gasto corriente es intrínsecamente malo y debe reducirse.

Este planteamiento, que arranca de un neo-keynesianismo esclerótico, responde a una imaginería económica que asimila inversión (la I mayúscula de los modelos uniecuacionales) con crecimiento y generación de empleo, y el gasto corriente con el despilfarro de los funcionarios. En realidad, encierra una *contradicción tópica*, puesto que toda inversión es generadora de un gasto corriente futuro y ambas magnitudes tienen un efecto inductor positivo.

Esta actitud tiene incluso un reflejo institucional, porque, desde un punto de vista instrumental, las inversiones públicas se deciden a través de un comité *ad hoc*, que analiza las inversiones de forma desvinculada del gasto corriente que van a generar. Hay que tener bien presente que toda inversión pública genera, de forma inevitable y necesaria, una cadena futura de gastos corrientes porque va destinada a ampliar el capital de infraestructuras y de servicios de la Administración: escuelas, hospitales, carreteras, instalaciones públicas, etc., cuyo funcionamiento va a generar, de forma inexorable, una expansión del gasto corriente en los ejercicios siguientes.

Solamente un esfuerzo serio para pasar a presupuestar de forma integrada los componentes del gasto al servicio de un objetivo, dentro de una estructura de programas, será capaz de superar eficientemente este tipo de dicotomías excesivamente simples.

4.° *La falta de un sistema retributivo coherente de la Función Pública y la absoluta opacidad de los costes de personal que genera.*

El Estado es el mayor patrón del Reino. Desde el punto de vista de la gestión que hace de sus recursos humanos y del control que efectúa de sus costes, cabría afirmar que es también el peor patrón del Reino. Más de un millón de personas reciben cada mes su sueldo del Estado. El coste de sus clases pasivas alcanza casi un tercio de billón de pesetas anuales, y sin embargo, no existen mecanismos serios de gestión de esta masa de recursos.

Como muestra valgan una serie de botones. Por ejemplo, no existe la posibilidad de clasificar los pensionistas del Estado en función de sus respectivos índices de proporcionalidad, tal es el retraso y la dispersión con que se dispone de la información básica para instrumentar un sistema de gestión. Existen más de cuatrocientos sistemas informáticos distintos para realizar las nóminas del personal activo. Muchas de ellas no están informatizadas, y su gestión a través de un sistema de habilitados-pagadores constituye una reminiscencia pre-bancaria. En realidad, no existe a veces ni siquiera el concepto de nómina de un funcionario, como en el caso, para más inri, de la gran mayoría de los Cuerpos Especiales de Hacienda.

El sistema retributivo empleado es profundamente desincentivador. La Administración Pública española es una organización donde no se puede castigar a nadie, donde no se puede premiar a nadie y donde no se puede prescindir de nadie. La consecuencia inmediata es la generación de una absoluta desmotivación en el trabajo, lo que hace que, en vez de que el personal más activo y capaz pueda ser atraído con mayor intensidad hacia aquellos polos de trabajo donde la necesidad de personal cualificado es mayor, cuando aparece una situación que genera trabajo se produzca un rechazo del personal que tiende a acumularse en los destinos o situaciones de menor ritmo de trabajo.

Puesto que no existe un sistema de retribuciones e incentivos por el que el personal pueda ser premiado, y tampoco corre ningún riesgo en su situación si permanece al pairo de los acontecimientos, la Administración ha acabado funcionando con el esfuerzo denodado y voluntarista de una inframinoría y la tranquilidad ausente de la inmensa mayoría.

Es este un problema fundamental del Presupuesto y de la gestión moderna a implantar en la Administración española. Mientras el Presupuesto no sea capaz de reflejar, como es actualmente el caso, los costes del personal asignado a los distintos órganos, así como los costes unitarios de las distintas categorías de funcionarios, será inútil y vano pretender plantearse objetivos

más ambiciosos ni intentar conseguir una mínima contabilidad de costes, que, a su vez, aparece como una exigencia mínima de un adecuado proceso de presupuestación.

5.° *El proceso de descentralización espacial del Presupuesto, a través de las transferencias autonómicas.*

El modelo de Estado autonómico previsto en la Constitución implica una descentralización espacial de las competencias de la Administración Pública y de los recursos que la financian, cuya instrumentación plantea hoy uno de los más complejos problemas presupuestarios. Tres son las dimensiones en las que proyectan este grupo de problemas:

a) *Un problema de evaluación de costes y transferencia de recursos presupuestarios.*

El paso al porcentaje de participación en los recursos del Estado, como sistema definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en la LOFCA, exige previamente valorar el denominado coste efectivo de los servicios que se les transfieren, al ir asumiendo las competencias que la Constitución y los respectivos Estatutos definen.

La aplicación de este proceso de cálculo encuentra, en la práctica, muchas más dificultades de las que se derivaban a priori de su planteamiento teórico. La existencia real de economías de escala en los sistemas y servicios que deben dividirse como consecuencia de su transferencia a centros múltiples, la indivisibilidad de algunos costes, el carácter discontinuo de las unidades físicas (el propio personal, por ejemplo) objeto de transferencia, hace difícil la instrumentación práctica del proceso.

Por otra parte, la ausencia de una mínima contabilidad de costes de los servicios o, por lo menos, de un presupuesto orgánico correctamente construido, obliga a aproximaciones complejas para calcular la parte de los costes centrales objeto de transferencia o la cuantía de las inversiones de reposición asociadas a las competencias transferidas.

Mientras este proceso de valoración de costes no esté terminado, y además se hayan efectuado las correspondientes cesiones de tributos para financiar parte de los mismos, el Presupuesto deberá seguir instrumentando la famosa Sección 32, convertida en campo de batalla entre los ministerios de la Administración Central y las distintas Comunidades Autónomas.

b) *Un problema de financiación adicional para el Estado, debido al denominado «efecto financiero».*

Mientras no se haya determinado el porcentaje de participación de cada Comunidad en los ingresos del Estado, los recursos que éstas reciben del Estado se actualizan cada año con los mismos porcentajes con los que crece el gasto de los conceptos presupuestarios correspondientes en la Administración Central, puesto que así hubiese ocurrido si dichas competencias y recursos no hubiesen sido transferidos y apareciesen en los presupuestos de los ministerios de origen en vez de en la Sección 32 («Transferencias a Entes Territoriales»).

En el momento en que se establezca dicho porcentaje, las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas crecerán en la misma proporción en la que lo hagan los ingresos del Estado, y no sus gastos, salvo, claro está, que dichos porcentajes se revisen anualmente.

En la medida en que los ingresos del Estado crezcan más rápidamente que sus gastos, con el fin de reducir el déficit público, se genera un incremento de financiación de las Comunidades Autónomas por encima de lo que significaría el mantenimiento de los servicios transferidos al nivel en el que lo fueran. Estas mayores transferencias de fondos significarán una mayor reducción del gasto de la Administración Central, por encima del coste efectivo de las competencias cedidas, o un incremento del déficit.

c) *Un problema de coordinación entre las actuaciones y la información presupuestaria de la Administración Central y la Autónoma.*

Un análisis de la coherencia del diseño del sistema autonómico muestra que quizá se haya olvidado otro de los paradigmas de la ingeniería de sistemas: «cada paso que se dé en la descentralización de un sistema en subsistemas de niveles múltiples, tiene que ir acompañado de un esfuerzo mucho más que proporcional, en la generación de información de retorno que permita asegurar la coordinación del conjunto».

Posiblemente, hemos ido mucho más deprisa en la creación de mecanismos de descentralización que en la de flujos de retorno que permitan asegurar la coherencia del conjunto. El mantenimiento de una política económica a nivel nacional y el establecimiento de unas cuentas agregadas del sector público exige evitar la posibilidad, a corto plazo, de una ruptura de la información estadística necesaria para conocer y valorar el desarrollo de la actividad económica del sector pú-

blico. Una presupuestación por objetivos del gasto no puede quedar reducida a la simple esfera de la Administración Central; para que tenga algún sentido tiene que hacerse de forma coherente y homogénea con la presupuestación que desarrollen y el gasto que efectúen las administraciones territoriales, autonómicas y municipales. Sin ello, los Presupuestos del Estado dejarán de ser significativamente representativos de la política económica del sector público, perdiéndose la visión integrada de la actividad de las distintas Administraciones Públicas, cuyo ejercicio autónomamente decidido no puede anular su pertenencia a un sistema global.

El modelo autonómico es el modelo político del Estado que nuestra Constitución consagra y a cuya construcción deben consagrarse lealmente los esfuerzos de todos, y a ello se contribuye también poniendo de manifiesto las deficiencias de su diseño y los problemas de su implantación desde la perspectiva presupuestaria. En realidad, el resultado final de la experiencia autonómica dependerá críticamente de la capacidad real de gestión de las distintas Administraciones Públicas y de la necesaria voluntad política para asegurar la coherencia entre sus actuaciones.

Si estos son los cinco grupos estructurales de problemas presupuestarios, éstos son también los que producen un deslizamiento permanente del déficit. Es preciso tomar conciencia de que tenemos unos mecanismos de control del gasto público decimonónicos, que hacen de esta Administración una administración de irresponsables, en el sentido etimológico de la palabra (irresponsable, el que no tiene o ejerce responsabilidad). En la medida en que todo gasto tiene que ser previamente fiscalizado por un interventor que garantiza su adecuación legal, el gestor que lo ordena y ejecuta está descargado de responsabilidad. No existe un control en base a la eficacia y la oportunidad de este gasto y, por otra parte, este control «a priori», que ni siquiera existe ya en los sistemas físicos más sofisticados por imposibilidad de canalizar los flujos de información que lo mantienen, no puede ya atender a los millones de actos administrativos que esta administración efectúa y que, en teoría, son intervenidos todos previamente.

Pero es que, además, el mecanismo de control «a priori» no sirve ya siquiera como instrumento que garantice plenamente el no rebasamiento de las limitaciones presupuestarias, como consecuencia de las propias modalidades físicas con las que se contrae gasto en una Administración moderna: los contadores de los teléfonos de la Administración no pasan por ninguna intervención previa, suman gasto independientemente de que el crédito se haya agotado o no, y este ejemplo, quizá circunstancial, es uno de los muchísimos que determinan realmente los mecanismos actuales de generación del gasto.

Somos conscientes de que ningún poder taumatúrgico puede cambiar de la noche a la mañana los mecanismos que rigen en la práctica real la ejecutoria del gasto público y de que, mientras sigan siendo los mismos, tendrán las mismas consecuencias a corto plazo. Pero al menos creo que el Gobierno es consciente de que entre su labor de gobernar y el Presupuesto existe una relación biyectiva pura, uno es imagen de otro, cada acto de Gobierno tiene un reflejo presupuestario y cada modificación del Presupuesto es la consecuencia o la previsión de una actuación del Gobierno. En la medida en que este planteamiento haya realmente calado en la conciencia y en la actuación de los nuevos gestores públicos, podremos quizá empezar a modificar unos mecanismos, profundamente inerciales, que son los que han sido objeto de nuestra atención.