

# EL GASTO PÚBLICO EN LA CRISIS: TENDENCIAS Y ESTRATEGIAS

José BORRELL FONTELLES

## I. INTRODUCCION: EL MARCO INSTITUCIONAL Y EL SISTEMA CONTABLE DE REFERENCIA

**E**S indudable que el gasto público en España ha experimentado un *intenso crecimiento a partir de 1975*. Quisiera proponer la hipótesis de que una parte importante de este crecimiento es consecuencia de la prolongada crisis económica y de la profunda transformación política sufridas por nuestro país.

Este crecimiento se manifiesta de forma ininterrumpida hasta 1983, año en que se produce una clara ruptura de tendencia y se inicia una *ralentización del ritmo de crecimiento del gasto*.

En el análisis de ambos hechos, es necesario evitar la imprecisión conceptual acerca de las distintas magnitudes del gasto público, generada por la utilización simultánea de distintos ámbitos institucionales de referencia, de distintos sistemas contables y de las diferentes clasificaciones económicas, orgánicas y funcionales con las que se pretende describir el gasto público.

El gasto público es un concepto genérico que viene a designar, en su sentido más amplio, la totalidad de los gastos efectuados por el sector público. Identificar estos gastos plantea el problema previo de delimitación del sector público, problema agravado por la profunda transformación institucional que éste ha experimentado al compás del cambio político.

El conjunto de instituciones que, en su sentido más amplio, pueden considerarse partes integrantes del sector público es el que muestra el esquema 1. Sin embargo, es obvio que el gasto público así concebido abarcaría rúbricas enormemente heterogéneas: no es lo mismo retribuir a un juez, por ejemplo, que el pago de intereses por la Caja Postal de Ahorros; o adquirir materias primas que van a ser transformadas por una empresa pública, que satisfacer un subsidio de desempleo.

Para efectuar una aproximación más significativa y más limitada al estudio del gasto público, cabe definir dos conjuntos institucionales de referencia, en base a los *dos criterios siguientes*:

a) El *gasto público* de las instituciones, que se financia básicamente con impuestos y cotizaciones (o con déficit), cualquiera que sea la autoridad política que puede decidir sobre el mismo.

b) El *gasto público* de las instituciones cuyos presupuestos están sometidos a la aprobación política de las Cortes Generales, y que se integran en los *Presupuestos Generales del Estado* con el carácter limitativo y vinculante de sus créditos.

El primer marco institucional

es el que aparece reflejado en el esquema 1 bajo la denominación de Administraciones Públicas (AAPP).

Obsérvese que *la capacidad política para decidir sobre la cuantía y el destino de este gasto está distribuida entre los tres niveles de gobierno* que, con sus respectivas capacidades autónomas, reconoce la Constitución: *el estatal, el autonómico y el municipal*.

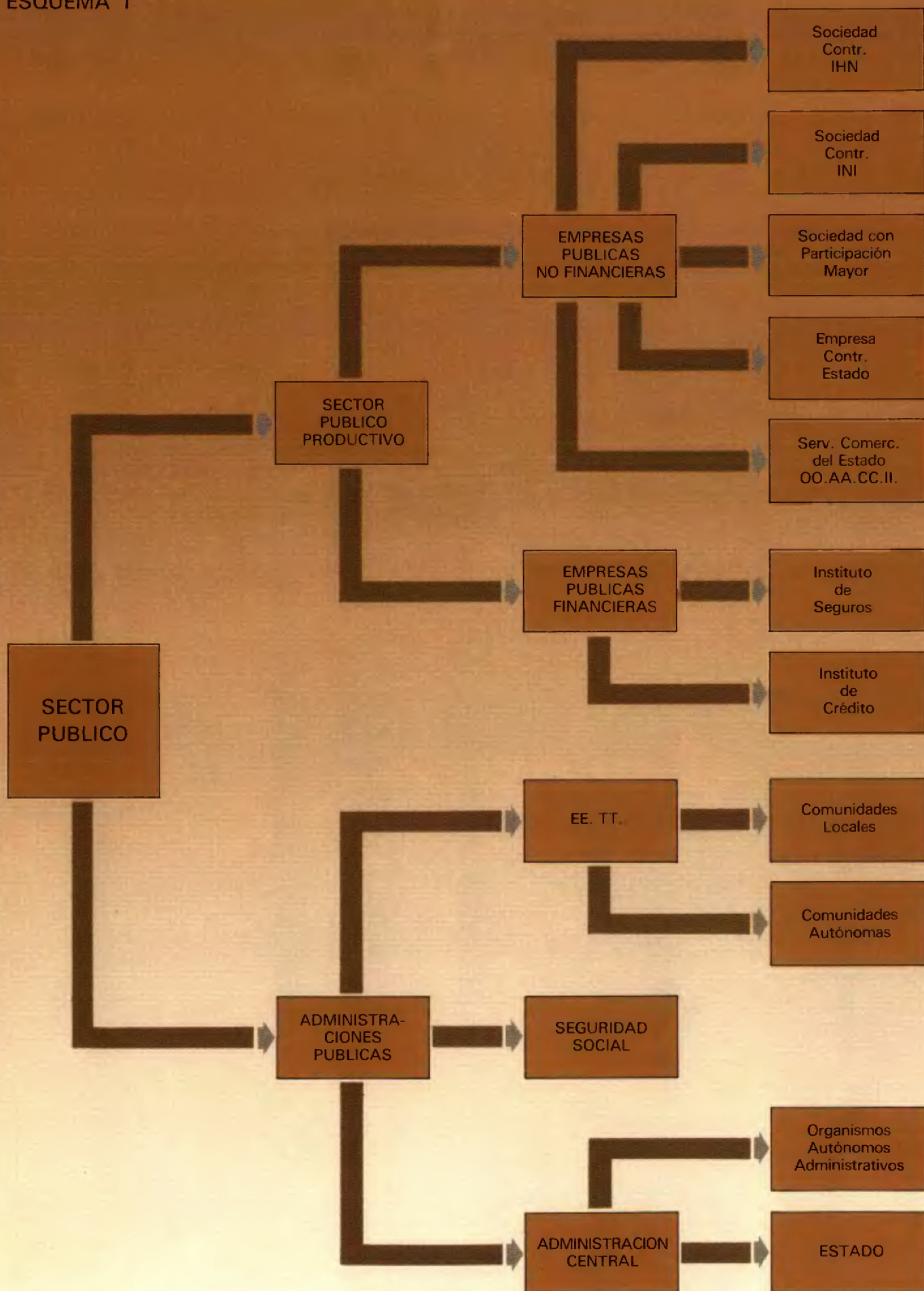
El segundo marco institucional es el que aparece reflejado en el esquema 2 y está compuesto por las Administraciones Públicas Centrales y los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros, que son considerados sector público empresarial a efectos de la Contabilidad Nacional, pero cuyos Presupuestos son aprobados por las Cortes Generales. *La capacidad política de decisión sobre el gasto público administrado por este conglomerado institucional está concentrada en el Gobierno de la Nación y las Cortes Generales*.

El esquema 3 muestra los flujos de gasto previstos para 1985.

Para analizar la dinámica y las tendencias del gasto de las Administraciones Públicas (es decir, del gasto financiado por impuestos) y establecer comparaciones interanuales o internacionales de gasto, se vienen utilizando *magnitudes* calculadas con metodología común y expresadas en términos de *Contabilidad Nacional*, que, en base a una serie de convenciones, identifican el gasto de las Administraciones Públicas, sustrayendo del gasto público total aquellos renglones que corresponden a actuaciones comerciales, industriales o financieras del sector público. En concreto, las cuentas de las Ad-

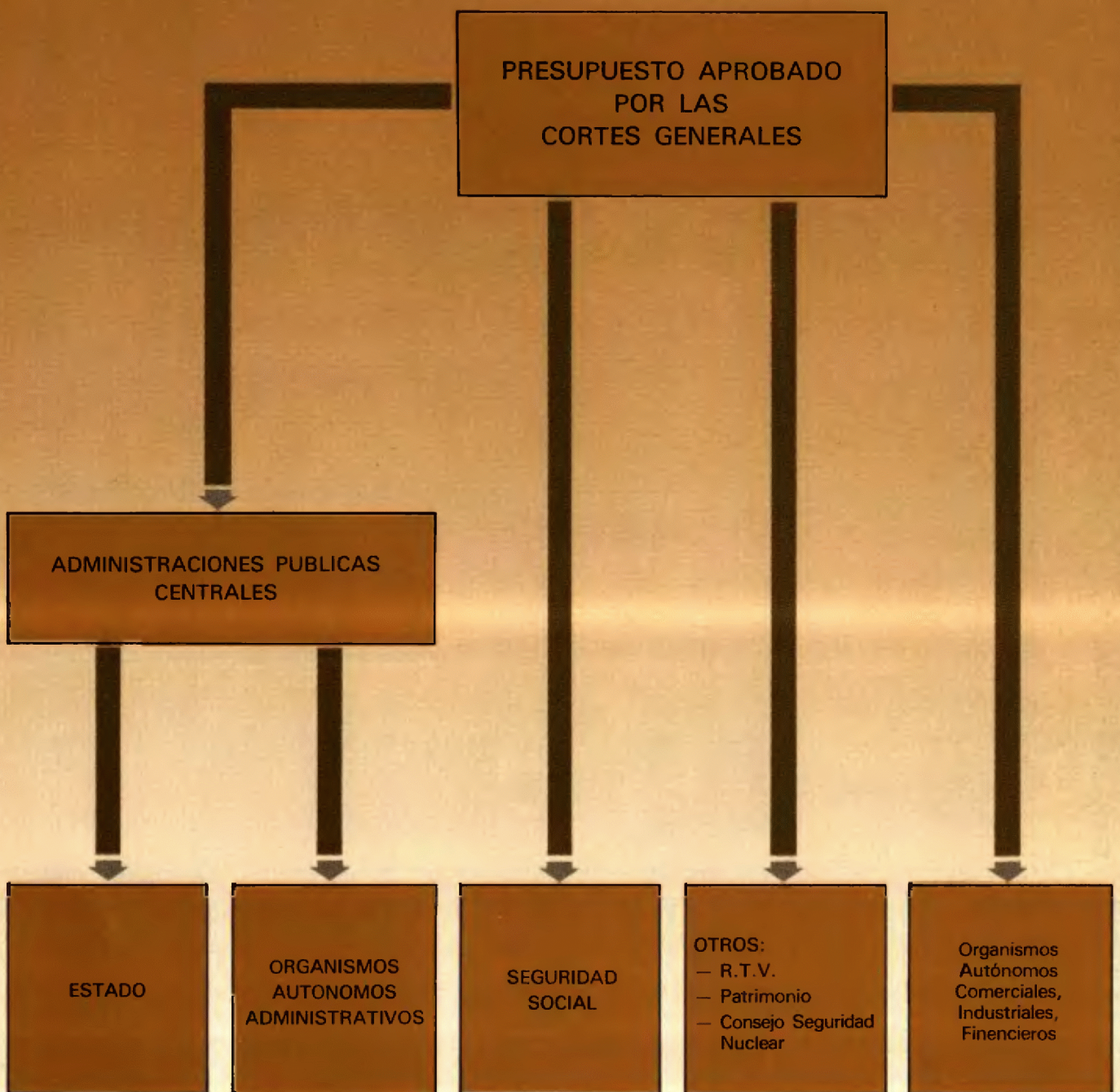


ESQUEMA 1



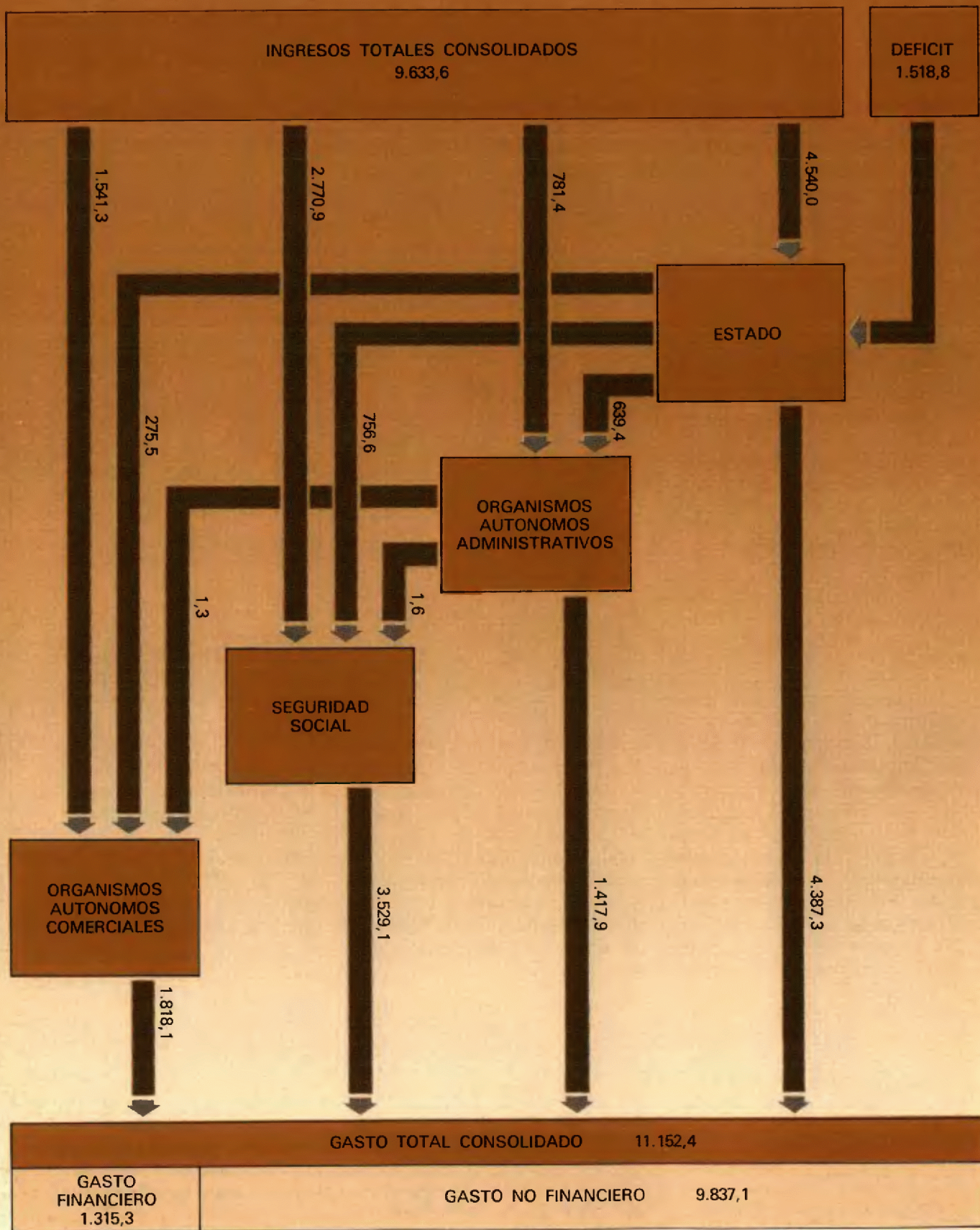


ESQUEMA 2





ESQUEMA 3





ministraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional no computan las operaciones de los organismos autónomos de carácter comercial, y *excluyen asimismo servicios comerciales implícitos en el Presupuesto del Estado*, como Correos y Comunicaciones. Por el contrario, incluyen los gastos de otras Administraciones Públicas, tales como las corporaciones locales y las comunidades autónomas.

La estructura interna del gasto de las Administraciones Públicas expresado en términos de Contabilidad Nacional experimenta también algunas modificaciones sustanciales. Fundamentalmente *no se computan las operaciones financieras*, pero asimismo se producen *otros ajustes*: parte de la inversión en Defensa se considera como consumo público, las clases pasivas no se incluyen en remuneraciones de personal, pasando a integrar las prestaciones sociales, etcétera.

En cualquier caso, este concepto de *gasto de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional es el más relevante para analizar la tendencia del gasto*, ya que impide, en la realización de comparaciones interanuales, que transferencias entre Administraciones Públicas producidas en el período de tiempo considerado, distorsionen su evolución. Esto es de la mayor importancia en la historia reciente de nuestro país, como consecuencia del *importante proceso de transferencias de competencias y recursos efectuado entre el Estado y las comunidades autónomas*.

En cambio, si se desea analizar la cuantía y el destino del gasto público decidido políticamente

por las Cortes Generales, con carácter limitativo y vinculante, no es posible utilizar el marco de referencia de las Administraciones Públicas, porque en éstas están incluidas las Administraciones Territoriales, cuyo gasto es aprobado por sus propias instancias políticas, y no lo están, en cambio, los Organismos Autónomos de tipo Comercial, Industrial y Financiero. Para el estado de gastos de este conglomerado institucional es preciso remitirse a los Presupuestos Generales del Estado y a la consolidación de los Presupuestos de las cuatro instituciones que lo componen (Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Organismos Autónomos Comerciales y Seguridad Social).

Con el fin de utilizar al máximo la información disponible, efectuaremos el *análisis de la tendencia y evolución histórica del gasto público desde 1975 a 1985, referido al conjunto de las Administraciones Públicas medido en términos de Contabilidad Nacional*.

*El análisis que se desea efectuar del gasto público perdería virtualidad si sólo se utilizase el Presupuesto del Estado*, porque la comparabilidad del gasto del Estado entre 1975 y 1985 se ve empañada por el proceso de transferencias de servicios y los correspondientes medios financieros a las Comunidades Autónomas.

En cambio, el análisis estructural del gasto en 1985, de sus fines y de las estrategias de decisión y control, *lo efectuaremos referido al gasto público consolidado de las instituciones que están sometidas a la capacidad de decisión del Gobierno Central*. Con esta última aproximación se cumplen dos objetivos:

- *Aislar las decisiones*, cuantías y objetivos de gasto *del que es políticamente responsable el Gobierno*.

- *Levantar el «velo orgánico» de las transferencias internas entre los distintos subsectores institucionales* que, siendo importantes desde el punto de vista organizativo, tienen muy poca trascendencia a la hora de conocer y juzgar el gasto público desde el punto de vista de la reversión a la sociedad bajo la forma de bienes y servicios de utilidad para el contribuyente.

Para ello podemos aprovechar la preciosa ventaja que supone el disponer de un presupuesto consolidado por objetivos del gasto, del Estado, los Organismos Autónomos Administrativos, los Organismos Autónomos Comerciales y la Seguridad Social.

## II. LA DINAMICA DEL GASTO PUBLICO

### 1. La evolución de los gastos de las Administraciones Públicas 1975-1985

A lo largo del período 1975-1985 se puede constatar que el crecimiento total de los gastos de las Administraciones Públicas ha absorbido 13,9 puntos del Producto Interior Bruto, situándose en el 38,8 por 100 del PIB, en 1985, mientras que en 1975 representaba solamente el 24,9 por 100 del PIB (cuadro n.º 1).

El proceso de aumento en la participación del gasto de las Administraciones Públicas en el PIB puede considerarse continuo, como se aprecia en el cuadro n.º 1, aunque se produce con



CUADRO N.º 1

**GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**  
(En % del PIB)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gastos corrientes ... ..	21,2	22,8	23,7	26,2	27,7	29,2	30,3	31,8	33,3	33,4	33,9
Gastos capital ... ..	3,7	3,4	3,9	3,3	3,0	3,4	4,0	5,1	5,3	5,1	4,9
<b>GASTOS TOTALES.</b>	<b>24,9</b>	<b>26,2</b>	<b>27,6</b>	<b>29,5</b>	<b>30,7</b>	<b>32,6</b>	<b>34,3</b>	<b>36,9</b>	<b>38,6</b>	<b>38,5</b>	<b>38,8</b>

intensidades diversas, hasta 1984 en que se quiebra la tendencia para estabilizarse a un valor aproximadamente igual al de 1983.

El incremento considerado se ha operado fundamentalmente vía gastos corrientes, que elevan su participación en el PIB en 12,7 puntos en el período, que representa el 91,36 por 100 del incremento experimentado por la totalidad de los gastos.

Estos gastos entran en una acelerada dinámica, fundamentalmente impulsados por las prestaciones sociales, a partir de 1977, en los años claves de la transición política, cuando el gasto público comenzó a jugar un papel atemperador de las tensiones suscitadas por la misma. En efecto, entre 1977 y 1978 los gastos corrientes absorbieron un 2,5 por 100 adicional del PIB, mientras que en el resto de la secuencia temporal que contemplamos este crecimiento ha sido notablemente inferior, oscilando en torno a un punto, hasta su práctica congelación entre 1983 y 1985. Este fuerte impulso al alza es consecuencia de las medidas adoptadas en 1977 —los Pactos de la Moncloa— y se concentra en las prestaciones sociales, que experimentan en 1978 una elevación de 2 puntos de su participación en el PIB, es decir, el 36,4 por

100 de la registrada en los once años que se consideran.

Volviendo a la totalidad del período seleccionado, debe constatarse asimismo el fortísimo efecto de las prestaciones sociales en el crecimiento de los gastos corrientes. Estos absorben en este espacio de tiempo 5,5 puntos del PIB, pasando de representar el 9,3 al 14,8 por 100. Los otros componentes del desarrollo de esta rúbrica de gasto, por orden del incremento de su participa-

ción en el PIB, son: subvenciones a la explotación, 1,9 puntos; intereses efectivos, 1,9; remuneraciones de asalariados, 1,4 puntos y compras netas, 1,4 puntos.

La evolución de los gastos de capital permite observar un fuerte incremento en los años 1980-1982. De un 3 por 100 del PIB en 1979 pasan a representar un 5,1 por 100 en 1982. Un rasgo que debe destacarse de la evolución de los gastos de capital en el período es el aumento de

CUADRO N.º 2

**GASTO EN % SOBRE EL TOTAL DE GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

	1975	1985
<b>GASTOS CORRIENTES</b> ... ..	<b>85,0</b>	<b>87,3</b>
Consumo público ... ..	37,0	31,4
— Compras netas ... ..	6,5	7,7
— Remuneraciones de asalariados ... ..	28,8	22,2
— Consumo de capital fijo ... ..	1,7	1,5
Subvenciones de explotación ... ..	4,6	7,7
Intereses efectivos ... ..	2,1	6,2
Prestaciones sociales ... ..	37,1	38,1
Transferencias corrientes diversas ... ..	4,1	3,8
Otras ... ..	0,1	0,1
<b>GASTOS DE CAPITAL</b> ... ..	<b>15,0</b>	<b>12,7</b>
Formación bruta de capital fijo ... ..	10,5	7,2
Adquisición neta de terrenos ... ..	0,4	—
Transferencias de capital ... ..	4,1	5,5



transferencias de esta naturaleza. De hecho, éstas llegan a adquirir una importancia análoga a la de la formación Bruta de Capital Fijo. En efecto, las transferencias de capital, que en 1975 representaban un 1 por 100 del PIB, pasan a significar en 1985 un 2,2 por 100 del PIB. Mientras que la FBCF, que al iniciar la serie suponía un 2,5 por 100 del PIB, alcanza en 1985 una participación análoga, 2,8 por 100.

La estructura porcentual del gasto de las Administraciones Públicas ha experimentado por tanto modificaciones sustanciales en este período de tiempo, como queda puesto en evidencia en el cuadro n.º 2.

Como se puede apreciar, si nos circunscribimos al análisis de la clasificación de primer orden, *la estructura porcentual del gasto se ha alterado a favor de los gastos corrientes*. Sin embargo, *dentro de los gastos corrientes, el comportamiento de las distintas rúbricas ha evolucionado de forma muy distinta*. Se constata una fuerte reducción del consumo público (sobre todo gastos de personal), que contrasta con la *espectacular elevación* de las subvenciones a la explotación y los intereses efectivos, así como con el más moderado aumento de las prestaciones sociales. Esta estructura es una consecuencia del papel que las Administraciones Públicas han desempeñado en la solución de la crisis. La consecuencia más notoria que se puede extraer de la comparación entre estos dos años es la importancia del apoyo financiero prestado al sector público empresarial, así como el incremento sustancial de las cargas financieras inducidas por el déficit público.

CUADRO N.º 3

**PRESUPUESTO INICIAL (SUBSECTOR ESTADO)**  
(Datos en % sobre el total del gasto)

	1975	1984 (*)	1985
Remuneraciones de personal ... ..	42,3	22,5	21,6
Compra de bienes y servicios ... ..	6,6	3,5	3,3
Gastos financieros ... ..	1,4	5,3	11,4
Transferencias corrientes ... ..	22,2	42,5	40,2
<i>Total operaciones corrientes ... ..</i>	<i>72,5</i>	<i>73,8</i>	<i>76,5</i>
Inversiones reales ... ..	12,4	8,2	7,9
Transferencias de capital ... ..	13,1	12,8	12,1
<i>Total operaciones de capital ... ..</i>	<i>25,5</i>	<i>21,0</i>	<i>20,0</i>
Activos financieros ... ..	0,9	0,6	0,4
Pasivos financieros ... ..	1,1	4,6	3,1
<i>Total operaciones financieras ... ..</i>	<i>2,0</i>	<i>5,2</i>	<i>3,5</i>
<b>TOTAL PRESUPUESTO ... ..</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) Incluye Ley 3/83.

## 2. La evolución de los gastos del Estado 1975-1985

El papel que el subsector Estado ha desempeñado en las modificaciones observadas en la estructura interna del gasto de las Administraciones Públicas, puede analizarse efectuando una comparación análoga a la propuesta para las Administraciones Públicas, tal como se manifiesta numéricamente en el cuadro número 3.

Contrastar este cuadro con el aproximadamente análogo de las Administraciones Públicas permite evidenciar unas claras conexiones entre ambos. En primer lugar, y aún considerando los efectos vía gastos e ingresos del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, se puede percibir el *funcionamiento del Estado como un elemen-*

*to inductor de gran importancia en la contracción del consumo público*. En efecto, *el drástico retroceso de las remuneraciones del personal en la estructura interna del Presupuesto del Estado y la paralela contracción de los gastos en bienes y servicios, son factores que han jugado un papel importante en la disminución del consumo público de las Administraciones Públicas* constatado anteriormente.

Sin embargo, el grupo de gasto que más eleva su participación en el presupuesto del subsector Estado son las *transferencias corrientes*, que evolucionan de forma simétricamente inversa a los gastos de personal, *pasando del 22,2 por 100 del total del Presupuesto en 1975 al 40,2 por 100*. Es en esta gran rúbrica de gasto donde se ha manifestado la respuesta a las fuertes presiones que para incrementar el gasto ha padecido el Presu-



puesto del Estado, aunque parece que, a partir de 1984, se ha producido una inflexión en la tendencia al incremento de la participación de este capítulo en el total de gastos del Estado.

Una referencia especial merece la evolución de los gastos por intereses (capítulo 3), cuya fuerte tensión al alza en los últimos años se acelera de forma muy significativa en las previsiones para 1985.

La dinámica de las transferencias corrientes del Estado, que pasan de representar 2,8 por 100 del PIB en 1974 a significar un 8,7 por 100 en 1985, y la magnitud de algunas de sus más importantes partidas quedan reflejadas en el cuadro n.º 4.

El motivo más obvio de esta evolución es el proceso de *trans-*

*ferencias a las Comunidades Autónomas.* No obstante, los 297.014 millones de pesetas que se estima que supondrán las obligaciones contraídas a causa de este proceso en 1984, o las dotaciones iniciales en 1985, cifradas en 283.381 millones, apenas representan un 1,2 por 100 o un 1 por 100 del PIB estimado para dichos ejercicios. El diferencial restante debe imputarse, pues, a otros factores.

Es preciso destacar el crecimiento, tanto en términos relativos como absolutos, de las *transferencias a la Seguridad Social*, que han pasado de representar el 14,4 por 100 del capítulo y el 0,4 por 100 del PIB en 1975 a alcanzar el 30,7 por 100 del capítulo y el 2,7 por 100 del PIB en 1985.

El incremento más espectacu-

lar en el periodo lo han experimentado las *aportaciones al desempleo* vía INEM, que, con una dotación *simbólica* en 1975 y sin dotaciones específicas en 1976 y 1977, *pasa a absorber en 1985 el 1 por 100 del PIB.*

Debe destacarse, en otro orden de cosas, la relativamente estable participación de las *subvenciones a empresas en el total del capítulo*, aunque su participación en el PIB pase del 0,3 en 1975 al 0,9 por 100 en 1985, lo que habrá inducido un aumento de las subvenciones a la explotación en el total del capítulo.

Análogamente merece resaltar-se el *errático comportamiento de las transferencias a las Corporaciones Locales*, que duplican o casi duplican la cuantía del año anterior en dos ocasiones: en 1978 crecen el 110 por 100 y en 1980,

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE ALGUNAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO  
(OBLIGACIONES CONTRAIDAS)

(En millones de pesetas)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Total transferencias corrientes .....	170.807	195.319	247.333	466.546	516.732	872.476
A empresas .....	21.779	36.898	50.197	80.178	86.862	167.111
A la Seguridad Social .....	24.676	28.850	28.400	41.337	86.871	165.352
INEM: Aportaciones desempleo .....	1.000	—	—	68.120	60.000	124.181
A Corporaciones Locales .....	54.190	44.962	49.712	65.923	58.238	107.945
A Comunidades Autónomas .....	—	—	—	1.052	2.547	7.028

	1981	1982	1983	1984 (1)	1985 (2)
Total transferencias corrientes .....	1.002.916	1.539.784	1.715.630	2.322.240	2.455.873
A empresas .....	135.854	171.792	194.446	279.672	256.355
A la Seguridad Social .....	216.911	357.965	483.320	611.845	755.365
INEM: Aportaciones desempleo .....	195.595	460.715	234.870	297.590	297.751
A Corporaciones Locales .....	113.609	148.622	244.504	283.253	288.539
A Comunidades Autónomas .....	19.904	45.133	140.238	297.014	283.381

(1) Avance de liquidación del Presupuesto de 1984.

(2) Presupuesto inicial 1985.



el 90,4 por 100. A partir de 1980 mantienen un importante ritmo de crecimiento que contrasta con la languideciente evolución del período predemocrático de las Corporaciones Locales.

### 3. Los mecanismos subyacentes de expansión del gasto

Desde una perspectiva de análisis estructural, podemos atrevernos a clasificar en tres grandes grupos los mecanismos que han generado la expansión del gasto antes descrita:

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

#### a) *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.

Eliminando el componente precios en el aumento de los gastos estatales, el crecimiento real (no monetario) de los gastos del Estado se produce con tasa anual de crecimiento acumulativo del 6,5 por 100, mientras que la misma tasa en términos monetarios es del 27,5 por 100. La inflación, en media, explica los 21 puntos restantes.

#### b) *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 inciden en las prestaciones sanitarias, educativas, culturales, de protección social, etcétera, y que se reflejan todas en el Presupuesto de Gastos del Estado.

- La transformación política de las estructuras administrativas. La transición política genera la doble dinámica administrativa de unas instituciones públicas que mueren y de otras que nacen. 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, pero sus costes fijos de funcionamiento no desapa-

recen de la estructura presupuestaria 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, 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 unos mayores gastos a partir del año 1980, sin que por ello se pueda considerar todavía definitivamente saldada esta cuenta abierta de la sociedad española con su pasado.

#### c) *El impacto de la crisis económica*

El reducido nivel de la 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.

Sólo cuando la crisis estaba ya muy avanzada han seguido los poderes públicos una política activa 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 1980-81.

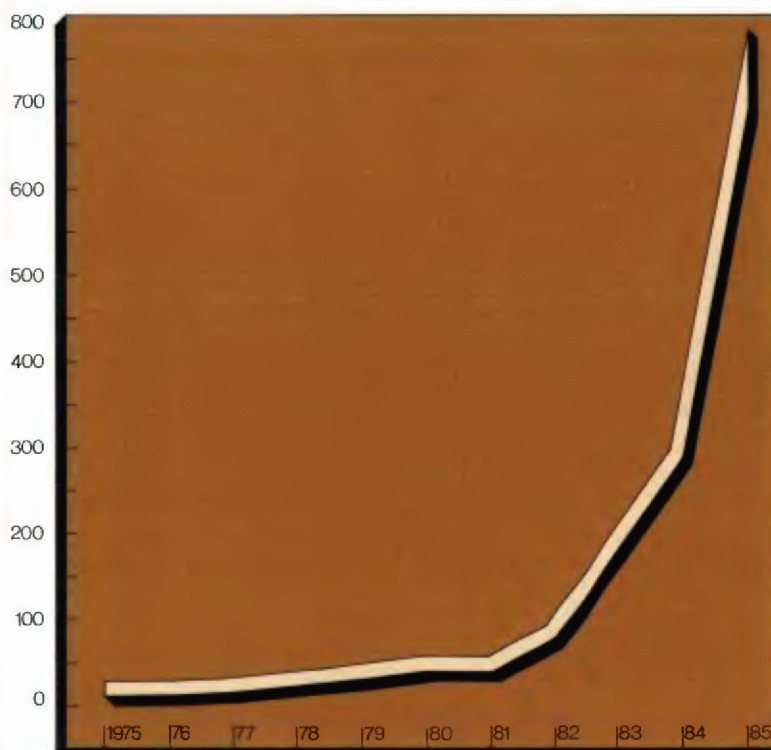
Fruto de ambas tendencias es que, si bien las obligaciones contraídas en inversiones reales aumentaron en el período 1975-1982 en 220.920 millones de pesetas, pasando de 88.870 millones a 331.700 millones, su participación en la estructura porcentual del gasto bajó del 12,6 al 8,2 por 100.

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 existen proyectos suficientes, o si existen, se encuentran desfasados en lo referente a su coste.

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 la participación en el total de obligaciones contraídas, pasando del 13,6 al 15,2 por 100 del total del gasto.

Las transferencias corrientes, que tan mala prensa han tenido

**GRAFICO 1**  
**EVOLUCION DE LAS CARGAS FINANCIERAS DEL ESTADO. C.3 (OBLIGACIONES CONTRAIDAS)**  
(En miles de millones de pesetas)



*Nota:* Los ejercicios 1984 y 1985 aparecen en términos de créditos iniciales.

en esta distinción maniqueista entre lo que el Estado invierte y lo que el Estado transfiere, han sido el motor fundamental del crecimiento del gasto público como, por otra parte, ocurre en todos los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo. Este efecto automático, inmediato, directo, sobre la estructura del gasto público, se nota ya desde 1976, y es el elemento más importante de la transformación presupuestaria hasta 1980. En ese año el Estado se decide a invertir porque el impacto automático no es suficiente. El Estado fuerza las inversiones públicas en 1980, 1981 y también en 1982 con la proximidad de las elecciones.

Algunos ejemplos pueden ser especialmente significativos de esta transformación estructural: las transferencias del Estado en 1983 a la red de ferrocarriles se han multiplicado por 42, las transferencias del desempleo se han multiplicado por 235, las transferencias al INI se han multiplicado por 11, y los costes de la reestructuración han crecido infinito, puesto que eran 0 en 1975 y son más de 100.000 millones de pesetas en la actualidad.

Este crecimiento del gasto hace pensar que la evolución presupuestaria y del gasto público en la España de 1975-1982 no ha sido un fenómeno volunta-



rio, previamente planificado, sino que más bien, falto de mecanismos internos, de control y de planificación, y asediado, acosado casi, por las demandas de la sociedad, el Presupuesto del Estado se ha convertido en una inmensa máquina de sumar con información diferida y sin criterios directores, que más que programar se limita a constatar *a posteriori* las consecuencias de lo que ha ocurrido. Algunos ejemplos pueden ilustrarnos. Cuando en los Pactos de la Moncloa se determina que el Estado asumiría las prestaciones de desempleo, se presupuestan, en 1980, 84.000 millones de pesetas para este fin. El gasto real fue de 150.000 millones de pesetas, es decir, el doble. En 1982 se presupuestan 190.000 millones de pesetas, y el gasto

real fue de 460.000 millones de pesetas. Y si comparamos el crédito inicial en 1980, es decir, la previsión que se hacía en 1980, con el gasto realmente efectuado en 1982, descubrimos que el error de previsión fue sólo del 500 por 100. Es decir, se gastó cinco veces y pico más de lo que se tenía pensado dos años antes. Lo que demuestra que hizo crisis la institución presupuestaria. Un presupuesto y unos mecanismos de presupuestación enseñados a andar al compás lento de una administración que no estaba diseñada para servir, sino más bien para dominar, con una concepción del control que muchas veces se convertía en obstrucción y con una mentalidad pública orientada más a evitar el impuesto que a exigir contrapartidas por la vía del gasto.

Finalmente, es de destacar el crecimiento de las cargas financieras, ilustrado por el gráfico 1, que pasan de representar 8.370 millones en 1975 a 184.000 millones en 1983. Este crecimiento, de claro corte exponencial, no había alcanzado en estos años mayor gravedad, debido al fuerte componente que en la financiación del déficit tenía el recurso al Banco de España. Este recurso, evidentemente, no era ajeno a las tensiones inflacionistas generadas durante el período y al deterioro de la cuenta de resultados del Banco de España, con la consiguiente reducción de los ingresos patrimoniales del Estado.

El agotamiento de esta política de financiación se produce a finales de 1983, fin del período

CUADRO N.º 5

**ELASTICIDAD - RENTA DEL GASTO PUBLICO (CORRIENTE + CAPITAL)  
ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
(EN TERMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL)  
(En miles de millones de pesetas)**

AÑOS	GASTO	Δ	PIB	Δ	Δ GASTO		Δ GASTO
					GASTO	PIB	GASTO
							Δ PIB
							PIB
1970	579,8	—	2.576,2	—	—	—	—
1975	1.503,0	923,2	6.018,3	3.442,1	1,59	1,34	1,19
1976	1.895,0	392,0	7.234,2	1.215,9	0,26	0,20	1,30
1977	2.539,8	644,8	9.178,4	1.994,2	0,34	0,27	1,26
1978	3.309,2	769,4	11.230,6	2.052,2	0,30	0,22	1,36
1979	4.028,1	718,9	13.130,5	1.899,9	0,22	0,17	1,29
1980	4.952,5	924,4	15.185,1	2.054,6	0,23	0,16	1,44
1981	5.954,2	1.001,7	17.327,4	2.142,3	0,20	0,14	1,43
1982 (1)	7.326,8	1.372,6	19.870,3	2.542,9	0,23	0,15	1,53
1983 (2)	8.771,1	1.444,3	22.682,8	2.812,5	0,20	0,14	1,43
1984 (3)	9.913,0	1.141,9	25.754,0	3.071,2	0,13	0,14	0,93
1985 (3)	11.012,0	1.099,0	28.336,0	2.382,0	0,11	0,10	1,10

- (1) Provisional.  
(2) Avance.  
(3) Estimación.



CUADRO N.º 6

**ELASTICIDAD - RENTA DEL GASTO PUBLICO (CORRIENTE + CAPITAL)  
ADMINISTRACIONES PUBLICAS (EXCLUIDOS INTERESES)  
(EN TERMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL)**

(En miles de millones de pesetas)

AÑOS	GASTO	Δ	PIB	Δ	Δ GASTO		Δ GASTO
							GASTO
							PIB
							PIB
1970	563,9	—	2.576,2	—	—	—	—
1975	1.474,6	910,7	6.018,3	3.442,1	1,61	1,34	1,20
1976	1.862,6	388,0	7.234,2	1.215,9	0,26	0,20	1,30
1977	2.492,8	630,2	9.178,4	1.944,2	0,33	0,27	1,22
1978	3.246,9	754,1	11.230,6	2.052,2	0,30	0,22	1,36
1979	3.947,3	700,4	13.130,5	1.899,9	0,21	0,17	1,24
1980	4.835,4	888,1	15.185,1	2.054,6	0,22	0,16	1,38
1981	5.826,6	991,2	17.327,4	2.142,3	0,20	0,14	1,43
1982 (1)	7.138,0	1.311,4	19.870,3	2.542,9	0,22	0,15	1,47
1983 (2)	8.464,2	1.326,2	22.682,8	2.812,5	0,18	0,14	1,29
1984 (3)	9.487,0	1.022,8	25.754,0	3.071,2	0,12	0,14	0,86
1985 (3)	10.332,0	845,0	28.336,0	2.582,0	0,08	0,10	0,80

(1) Provisional. (2) Avance. (3) Estimación.

CUADRO N.º 7

**ELASTICIDAD - RENTA DEL GASTO PUBLICO (CORRIENTE + CAPITAL)  
ESTADO  
(EN TERMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL)**

(En miles de millones de pesetas)

AÑOS	GASTO	Δ	PIB	Δ	Δ GASTO		Δ GASTO
							GASTO
							PIB
							PIB
1970	345,9	—	2.576,2	—	—	—	
1975	749,9	404,0	6.018,3	3.442,1	1,17	1,34	0,87
1976	904,4	154,5	7.234,2	1.215,9	0,21	0,20	1,05
1977	1.234,6	330,2	9.178,4	1.944,2	0,37	0,27	1,37
1978	1.700,6	466,0	11.230,6	2.052,2	0,38	0,22	1,72
1979	2.037,8	337,2	13.130,5	1.899,9	0,20	0,17	1,17
1980	2.624,0	586,2	15.185,1	2.054,6	0,29	0,16	1,81
1981	3.074,8	450,8	17.327,4	2.142,3	0,17	0,14	1,21
1982 (1)	4.109,1	1.034,3	19.870,3	2.542,9	0,34	0,15	2,26
1983 (2)	4.813,1	704,0	22.682,8	2.812,5	0,17	0,14	1,21
1984 (3)	5.355,3	452,2	25.754,0	3.071,2	0,11	0,14	0,78
1985 (3)	6.112,1	756,8	28.336,0	2.582,0	0,14	0,10	1,40

(1) Provisional. (2) Avance. (3) Estimación.



CUADRO N.º 8

**ELASTICIDAD - RENTA DEL GASTO PUBLICO (CORRIENTE + CAPITAL)  
ESTADO (SIN INTERESES)  
(EN TERMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL)  
(En miles de millones de pasetas)**

AÑOS	GASTO	Δ	PIB	Δ	Δ GASTO		Δ PIB	
					Δ GASTO	Δ PIB	GASTO	PIB
					GASTO	PIB	Δ PIB	PIB
1970	341,6	—	2.576,2	—	—	—	—	—
1975	727,9	386,3	6.018,3	3.442,1	1,13	1,34	0,84	0,84
1976	881,2	153,3	7.234,2	1.215,9	0,21	0,20	1,05	1,05
1977	1.200,9	319,7	9.178,4	1.944,2	0,36	0,27	1,33	1,33
1978	1.652,6	451,7	11.230,6	2.052,2	0,38	0,22	1,72	1,72
1979	1.974,0	321,4	13.130,5	1.899,9	0,19	0,17	1,11	1,11
1980	2.539,6	565,6	15.185,1	2.054,6	0,29	0,16	1,81	1,81
1981	2.982,0	442,4	17.327,4	2.142,3	0,17	0,14	1,21	1,21
1982 (1)	3.972,7	990,7	19.870,3	2.542,9	0,33	0,15	2,20	2,20
1983 (2)	4.586,4	613,7	22.682,8	2.812,5	0,15	0,14	1,07	1,07
1984 (3)	5.027,5	441,1	25.754,0	3.071,2	0,10	0,14	0,71	0,71
1985 (3)	5.505,8	478,3	28.336,0	2.582,0	0,10	0,10	1,00	1,00

(1) Provisional.

(2) Avance.

(3) Estimación.

CUADRO N.º 9

**PARTICIPACION DE LAS PENSIONES EN EL GASTO TOTAL  
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, EL ESTADO  
Y EL PIB**

AÑOS	% s/gasto Administraciones Públicas	% s/gasto Estado	% s/PIB
1975	16,8	33,7	4,2
1976	16,4	34,4	4,3
1977	18,4	37,9	5,1
1978	20,5	39,8	6,0
1979	22,0	43,5	6,8
1980	21,8	41,2	7,1
1981	22,1	42,9	7,6
1982 (1)	21,4	38,1	7,9
1983 (2)	21,3	38,8	8,2
1984 (3)	21,3	39,5	8,2
1985 (3)	22,0	39,6	8,5

(1) Provisional.

(2) Avance.

(3) Estimación.

estudiado, al decidir el Gobierno sustituir el recurso al Banco de España por la emisión de pagarés del Tesoro como política fundamental de financiación del déficit. A partir de esta fecha se produce un crecimiento todavía más intenso de la carga de intereses, que llegan a 694.000 millones en 1985.

#### 4. La ralentización del gasto a partir de 1983

A partir de 1983, como se puede observar en los cuadros y gráficos anteriores, se ha producido una ralentización evidente en el ritmo de crecimiento del gasto público.



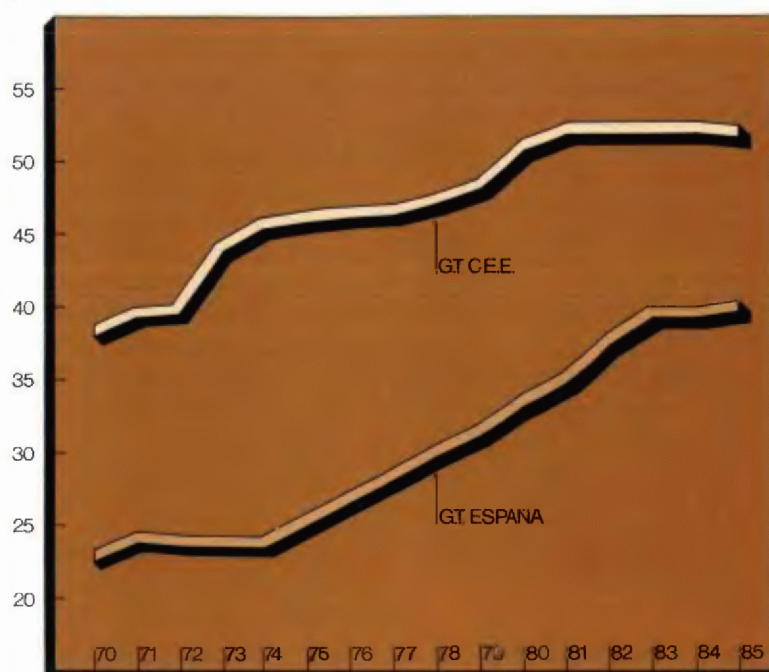
Los cuadros núms. 5 a 8 muestran cómo, frente a las altas elasticidades del gasto con relación al PIB en el periodo inmediatamente anterior, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para el Estado, aparece en 1984 una elasticidad menor de la unidad.

En 1985, para el conjunto de las Administraciones Públicas, se estima que el gasto va a incrementarse muy ligeramente por encima del incremento del PIB, y si se calcula el valor de la elasticidad excluidos los intereses, éste es incluso menor que el obtenido para 1984. Esto tiene un corolario muy claro, durante la gestión socialista el gasto no asociado al servicio de la deuda ha crecido sensiblemente menos que el PIB. Se ha producido y se está produciendo una contracción tendencial del gasto público.

Aparte del proceso de autoalimentación —dada la situación de déficit de las cargas financieras (intereses y amortización) de la deuda— existen otros renglones en que factores estructurales, económicos y demográficos, están generando incrementos sucesivos de gasto, frente a los que no caben decisiones políticas que instrumenten reducciones factibles a corto plazo.

Por ejemplo, la evolución de las pensiones (cuadro n.º 9) permite apreciar un incremento continuo de su participación en el Producto Interior Bruto desde 1975, pasando de representar 4,2 puntos del mismo en el citado año a significar un 8,2 por 100 en 1984. Dicho de otra forma, el incremento de las pensiones se concentra fuertemente entre los años 1977 y 1981, que aproximadamente coinciden con la transición política —elevándose

**GRAFICO 2**  
**GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LA CEE Y DE ESPAÑA, 1970-1985**  
(En % del PIB)



en este periodo en 3,3 puntos del PIB—. En la actualidad se puede percibir una desaceleración de la tendencia, dado que durante dos ejercicios consecutivos, 1983 y 1984, su participación en el Producto Interior Bruto no se ha alterado.

Por último, el gráfico 2 muestra que, a pesar de la desaceleración de los últimos dos años, el porcentaje del gasto de las Administraciones Públicas en España sobre el PIB se ha ido acercando de forma sustancial, aunque todavía esté por debajo, al correspondiente porcentaje para la Comunidad Económica Europea.

### III. EL GASTO PUBLICO EN 1985: ESTRUCTURAS Y POLITICAS

#### 1. Estructura del gasto público

La transición política, y sus efectos sobre el nivel y la estructura del gasto público, probablemente han finalizado ya. La transición económica, en cambio, está en gran medida por comenzar. Aunque la crisis ha supuesto ajustes importantes, sobre todo en el sector industrial privado, la actividad económica depende todavía demasiado de la política de transferencias del Estado. Las relaciones entre el



Estado y la industria son todavía demasiado reminiscentes del capitalismo corporativista de la etapa de desarrollo. Finalmente, la estructura financiera del país depende demasiado del Estado, a quien con mucho tiene por su mayor y más seguro cliente. La actividad económica, en suma, debería discurrir más por el mercado y menos por el Presupuesto del Estado. El día en que se logre un cambio sustancial en esta cuestión, podremos decir que no sólo la transición política, sino también la económica es una realidad.

El punto de partida para esta transición económica condicionará evidentemente el ritmo al que podamos avanzar. Y nada mejor que el análisis del Presupuesto del Estado en 1985 para analizar la situación actual y sus perspectivas.

Tomando como ámbito insti-

tucional de referencia el de las Administraciones Públicas centrales más los organismos autónomos comerciales e industriales, el cuadro n.º 10 muestra cuál es el nivel por capítulos del gasto previsto para 1985, el cuadro n.º 11 la estructura de estos gastos y el cuadro n.º 12 lo que suponen en términos del PIB.

Las características esenciales de esta información, desde el punto de vista de la culminación de un proceso de evolución, han sido ya analizadas en la sección anterior. Analicémoslas en cambio en función de la crisis económica que estamos padeciendo así como de las secuelas de pasadas políticas.

El cuadro n.º 13 presenta, en niveles y en estructuras, una reclasificación de los gastos públicos en 1985 que podría ser útil para esta interpretación, dividiendo el gasto en los siete

grandes capítulos siguientes: 1.— Herencia del pasado; 2.— Transferencias a entidades territoriales; 3.— Estado tradicional; 4.— Solidaridad; 5.— Producción de bienes; 6.— Regulación económica, y 7.— Reconversión industrial.

El primer capítulo —*Herencia del pasado*— reseña una serie de gastos, todos con el común denominador de surgir de decisiones pasadas y sobre los que va a ser posible hacer muy poco para rebajar su nivel. El subcapítulo de pensiones, por razones vegetativas, podrá con el tiempo reducir algunos de sus conceptos (por ejemplo, mutualismo administrativo y pensiones de guerra), pero será difícil rebajar en términos reales las pensiones de la Seguridad Social. El subcapítulo de deuda pública constituye también un elemento de rigidez importante, no

CUADRO N.º 10

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1985: GASTOS TOTALES CONSOLIDADOS (EN MILLONES DE PESETAS)**

(En % de cada subagente sobre total AA.PP. consolidado)

	Estado	%	OO.AA.AA.	%	OO.AA.CC.	%	Seg. Social	%	Total AA.PP. consolidado
Capítulo 1 ... ..	1.323.647	60,48	216.333	9,88	89.264	4,08	559.362	25,56	2.188.608
Capítulo 2 ... ..	200.667	29,63	117.177	17,30	24.655	3,64	334.686	49,43	677.186
Capítulo 3 ... ..	693.864	67,77	5.020	0,50	323.679	31,62	1.171	0,11	1.023.735
Capítulo 4 ... ..	1.079.073	42,42	1.386.542	14,10	766.253	0,79	3.511.745	35,69	9.836.929
Capítulo 6 ... ..	481.863	65,00	106.091	14,32	98.727	13,32	54.574	7,36	741.257
Capítulo 7 ... ..	393.272	63,31	34.326	5,52	193.608	31,17	—	—	621.207
<b>TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS ...</b>	<b>4.172.389</b>	<b>23,54</b>	<b>907.583</b>	<b>19,79</b>	<b>36.317</b>	<b>0,79</b>	<b>2.561.950</b>	<b>55,88</b>	<b>4.584.934</b>
Capítulo 8 ... ..	26.346	3,17	26.367	3,18	759.823	91,58	17.156	2,07	829.693
Capítulo 9 ... ..	188.521	38,82	4.959	1,02	292.038	60,13	167	0,03	485.687
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS ...</b>	<b>214.868</b>	<b>16,34</b>	<b>31.326</b>	<b>2,39</b>	<b>1.051.862</b>	<b>79,96</b>	<b>17.323</b>	<b>1,31</b>	<b>1.315.381</b>
<b>TOTAL GENERAL ...</b>	<b>4.387.257</b>	<b>39,34</b>	<b>1.417.868</b>	<b>12,71</b>	<b>1.818.115</b>	<b>16,30</b>	<b>3.529.068</b>	<b>31,65</b>	<b>11.152.311</b>



CUADRO N.º 11

**PRESUPUESTOS GENERALES PARA 1985: GASTOS CONSOLIDADOS**  
(En % sobre gastos no financieros de cada subagente)

	<i>Estado</i>	<i>OO. AA. AA.</i>	<i>OO. AA. CC.</i>	<i>Seg. Social</i>	<i>Total</i>
Capítulo 1	31,72	1,22	15,60	15,93	22,25
Capítulo 2	4,81	9,87	8,45	9,53	6,88
Capítulo 3	16,63	0,42	0,36	0,03	10,41
Capítulo 4	25,86	59,66	65,46	72,96	46,61
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>79,02</b>	<b>88,17</b>	<b>89,87</b>	<b>98,45</b>	<b>86,15</b>
Capítulo 6	11,56	8,94	7,66	1,55	7,53
Capítulo 7	9,42	2,89	2,47	—	6,32
<b>TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>20,98</b>	<b>11,83</b>	<b>10,13</b>	<b>1,55</b>	<b>13,85</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS.</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

tanto por el período medio de amortización de nuestra deuda como por las necesidades de financiación que futuros déficits vayan planteando. Un elemento importante a tener en cuenta, sin embargo, es la presumible reducción en las tasas de interés, que debería redundar en una disminución significativa de por lo menos una parte de estos gastos. Concluyendo, tenemos, pues, que para un tercio del gasto (32,89 por 100), las posibilidades de reducciones sustanciales en un futuro próximo son escasas.

El segundo capítulo —*Transferencias a los entes territoriales*— es también un capítulo en el que poco se podrá hacer para disminuir su nivel, aunque esto no necesariamente deba suponer un problema. Naturalmente, en la medida en que este gasto provenga de meras reasignaciones de gastos que antes hacía el Estado, las posibilidades de reducción deberán siempre referirse a la naturaleza misma de los gastos, más que al hecho de que hayan estado cedidos. Será

difícil, sin embargo, que con el desarrollo y maduración del proceso autonómico esta partida de gasto no aumente sustancialmente. El proceso autonómico implica, dígame lo que se diga, más gasto público. Una estructura política descentralizada cuesta más que una centralizada. En contrapartida, debe ser más eficiente y políticamente más estable.

El tercer capítulo —*Estado tradicional*— agrupa lo que normalmente se entienden como las tareas mínimas de un Estado no intervencionista. Estas representan un porcentaje relativamente pequeño de la totalidad del gasto y es probable que en muchos casos —Justicia e Instituciones Penitenciarias— estemos por debajo de lo que la dimensión y las características sociales de nuestra población requieren. Por ello, más que una reducción, si algo se puede prever (y desear) en este capítulo es un incremento.

El cuarto capítulo —*Solidaridad*— recoge fundamentalmen-

te los efectos de la crisis sobre el mercado laboral, siendo su principal elemento el gasto en subsidios por desempleo. Las posibilidades de reducir este capítulo, por tanto, se reducen a las posibilidades de solucionar la crisis.

El capítulo quinto —*Producción de bienes*— constituye la expresión en las cuentas públicas del Estado mixto, con un sector público no despreciable. Los que tienen un mayor peso, con bastante diferencia, son los bienes sociales. Con respecto a estos gastos, cabe decir lo mismo que lo anteriormente apuntado con respecto a los gastos en Justicia. No sólo no deberíamos prever una reducción de los mismos, sino desear una posible expansión. El control del gasto público no tiene por qué implicar el suministro de bienes públicos a nivel subdesarrollado. Los bienes económicos suponen un 6,84 por 100 de todos los gastos, y corresponden al suministro de bienes que, aunque dotados de ciertas características especiales, podrían en



principio ser suministrados por el sector privado. El hecho de que, para algunos de ellos, en muy raras ocasiones lo sean, quiere decir que estas características impiden una explotación rentable de los mismos. Sin duda, la explotación de estos servicios puede hacerse más eficiente, pero, a pesar de las pérdidas monetarias que inevitablemente se producirán, el suministro público de estos servicios debe seguir existiendo en un país moderno.

El capítulo 6 — *Regulación económica* — ocupa un sorprendente tercer lugar en el orden de capítulos por volumen (16,57 por 100), sólo después del de *Herencia del pasado y Producción de bienes*. Y es este capítulo el que probablemente refleje de forma más acusada la importancia pasada de lo que anteriormente hemos descrito como capitalismo corporativista y dependencia financiera del Estado.

Lo mismo cabría decir de la regulación económica de secto-

res. No parecen existir demasiadas razones estratégicas para el sostenimiento de algunos precios. Existe a lo sumo un problema social (la desaparición de los sectores protegidos) y un problema de inflación. El primero es real, pero debe abordarse vía mejoras de eficiencia y de racionalización. El segundo es un problema cuya mejor solución está demostrada que no es ésta, sino el control de la demanda agregada en términos nominales.

La regulación de sectores industriales es probablemente el problema más arduo con el que se enfrenta el presente Gobierno socialista, pero también aquel para el que tenemos más lecciones. El concepto más alto es el referido a la creación y financiación de empresas. Y es natural que el Estado no quiera renunciar a intervenir como empresario, particularmente cuando la inversión privada es tan baja y el paro tan alto. Pero una cosa es producir y otra es

vender. Lo primero es relativamente fácil. Las consecuencias de no poder hacer lo segundo las tenemos en el capítulo siguiente — *Reconversión y reindustrialización*.

La tragedia de la política de reducción del gasto en nuestro país es que debe hacerse en el contexto de un Presupuesto con un gran componente de gastos sociales, cuya reducción podría llevarnos a niveles de calidad intolerablemente bajos, y con un tercer componente que habrá que reducir no controlando los créditos, sino solucionando el más amplio problema de la crisis económica que estamos padeciendo.

Para ello se necesita instrumentar una política presupuestaria a medio plazo como la prevista en el programa económico del Gobierno, que incorpora medidas internas de reforma de la gestión y medidas externas que actúen sobre los desequilibrios que presionan sobre el gasto.

CUADRO N.º 12

**PRESUPUESTOS GENERALES PARA 1985: GASTOS TOTALES CONSOLIDADOS**  
(En % sobre PIB)

	Estado	OO. AA. AA.	OO. AA. CC.	Seg. Social	Total
Capítulo 1 .....	4,67	0,76	0,31	1,97	7,71
Capítulo 2 .....	0,71	0,42	0,08	1,18	2,38
Capítulo 3 .....	2,45	0,01	1,14	0,004	3,61
Capítulo 4 .....	3,80	3,20	0,13	9,03	16,16
Capítulo 6 .....	1,70	0,37	0,35	0,19	2,61
Capítulo 7 .....	1,38	0,12	0,68	—	2,19
<b>GASTOS NO FINANCIEROS .....</b>	<b>14,71</b>	<b>4,88</b>	<b>2,70</b>	<b>12,38</b>	<b>34,66</b>
Capítulo 8 .....	0,09	0,09	2,67	0,06	2,92
Capítulo 9 .....	0,66	0,01	1,03	—	1,71
<b>OPERACIONES FINANCIERAS .....</b>	<b>0,75</b>	<b>0,10</b>	<b>3,71</b>	<b>0,06</b>	<b>4,63</b>
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>15,46</b>	<b>4,99</b>	<b>6,41</b>	<b>12,44</b>	<b>39,30</b>



CUADRO N.º 13  
RIGIDEZ DEL GASTO  
AÑO 1985

	<i>(Miles de millones de pesetas)</i>	<i>(Porcentaje sobre el total)</i>
<b>1. HERENCIA DEL PASADO</b> .....	3.671,4	32,89
— Pensiones .....	2.793,5	25,02
• Seguridad Social .....	2.375,7	21,30
• Clases Pasivas .....	292,6	2,62
• Mutualismo Administrativo .....	75,6	0,70
• Pensiones de Guerra .....	49,6	0,40
— Deuda Pública .....	877,9	7,87
<b>2. TRANSFERENCIAS A EE.TT.</b> .....	732,2	6,56
— Comunidades Autónomas .....	426,6	3,82
— Comunidades Locales .....	305,6	2,74
<b>3. ESTADO TRADICIONAL</b> .....	1.051,1	9,42
— Defensa .....	617,0	5,53
— Seguridad y Protección Civil .....	265,0	2,38
— Administración de Justicia .....	53,8	0,48
— Institución Penitenciaria .....	25,4	0,23
— Relaciones Exteriores .....	39,6	0,36
— Resto .....	50,3	0,45
<b>4. SOLIDARIDAD</b> .....	977,3	8,74
— Asistencia al Desempleo .....	512,4	4,59
— Promoción de Empleo .....	78,4	0,70
— Promoción Educativa .....	30,6	0,27
• Becas .....	18,5	0,17
• Serv. Complement. Enseñanza .....	12,1	0,11
— Emigración .....	10,1	0,09
— Relaciones Laborales .....	57,1	0,51
• Admtr. Relaciones Laborales y Cond. Trabajo .....	8,1	0,07
• Prestaciones Garantía Salarial .....	49,1	0,44
— Acción Social .....	131,1	1,17
• Pensiones y Prestación Asist. .....	54,4	0,49
• Servicios Sociales .....	50,8	0,45
• Otras Prestaciones .....	25,9	0,23
— Resto .....	157,6	1,41
<b>5. PRODUCCION DE BIENES</b> .....	2.430,0	21,79
<b>SOCIALES</b> .....	1.667,4	14,95
— Hospitales y Serv. Asistenciales .....	997,6	8,94
— Enseñanza .....	423,6	3,80
• E.G.B. .....	207,4	1,86
• Medias .....	103,8	0,93
• Universitarias .....	112,4	1,00
— Vivienda .....	64,5	0,58
— Cultura .....	52,0	0,46
— Resto .....	129,7	1,16



CUADRO N.º 13 (continuación)

**RIGIDEZ DEL GASTO  
AÑO 1985**

	<i>(Miles de millones de pesetas)</i>	<i>(Porcentaje sobre el total)</i>
ECONOMICOS .....	762,6	6,84
— Transporte .....	438,0	3,93
• Ferrocarriles .....	257,9	2,31
• Carreteras .....	78,5	0,70
• Aeropuertos y Trans. Aéreo .....	52,5	0,47
• Puertos y Trans. Marítimo .....	49,1	0,44
— Comunicaciones .....	94,04	0,84
— Regadíos .....	57,6	0,52
— Recursos hidráulicos .....	30,2	0,28
— Investigación y Documentación .....	28,3	0,25
— Investigación Técnica y Aplicada. (FF.AA. - MOPU - CEDETI - INIA - SANIDAD)	35,8	0,31
— Resto .....	78,7	0,71
<b>6. REGULACION ECONOMICA .....</b>	<b>1.848,3</b>	<b>16,27</b>
GENERAL .....	1.014,0	9,09
— Política Financiera y Crédito Oficial.	783,3	7,02
• Crédito Oficial .....	742,8	6,66
• Promoción Ahorro .....	40,4	0,37
— Administración Financiera .....	191,6	1,72
— Comercio Exterior .....	12,7	0,11
— Resto .....	26,4	0,24
SECTORES .....	834,3	7,48
— Agricultura, Ganadería y Pesca .....	392,4	3,52
• Regulación mercados y sosteni. de precios .....	336,4	3,02
• Ordenación fomento y mej. pro- ducción .....	27,1	0,24
• Reestructuración sectores pro- ductivos .....	16,2	0,15
• Otros .....	12,7	0,11
— Industria y Energía .....	427,6	3,83
• Creación-Finan. y partic. em- presas .....	377,2	3,38
• Minería energética .....	30,2	0,27
• Energía y Minería .....	20,2	0,18
— Turismo .....	14,3	0,13
<b>7. RECONVERSION Y REINDUSTRIA- LIZACION .....</b>	<b>205,9</b>	<b>1,85</b>
— Reconversión Industrial y reindus- trialización .....	163,5	1,49
— Resto .....	42,4	0,38
<b>TOTAL .....</b>	<b>10.916,2</b>	<b>97,88</b>
RESTO GENERAL .....	236,2	2,12
<b>TOTAL GASTO ESTADO-OO.AA.AA.- OO.AA.CC.-SEGURIDAD SOCIAL.</b>	<b>11.152,4</b>	<b>100,00</b>



## 2. La política económica del Gobierno

En este sentido, el Gobierno se ha propuesto desde el primer momento introducir una serie de reformas, tanto en el aparato productivo como en el marco institucional, porque entiende que es indispensable para superar las situaciones críticas provocadas por la crisis y para dotar a la economía española de los elementos mínimos de modernidad que necesita. Estas reformas, que tendrán un impacto sobre la dinámica del gasto público, son las siguientes:

- Ajuste energético.
- Ajuste industrial positivo, basado en la reconversión de los sectores en crisis y la reindustrialización hacia actividades con futuro: electrónica, informática y telecomunicaciones, alimentación, química, etc.
- Ajuste agrario basado en la ordenación de cultivos, a través de la política de precios, en la política de reforma de estructuras, en la constitución de organizaciones de productores y en la liberalización del mercado.
- Flexibilización del mercado de trabajo encaminada fundamentalmente a facilitar el empleo de jóvenes (contratación temporal y a tiempo parcial, incentivos a la formación profesional y a la contratación del primer empleo, etc.) y flexibilizar el mercado a nivel de la legislación imperante en la CEE.
- Reforma del sistema de la Seguridad Social, encaminada a la reducción del fuerte desequilibrio financiero que presenta actualmente el sistema y que se agudizaría a lo largo de los próximos años de no tomarse medidas muy profundas.

- Reforma de la empresa pública, que permita la diferenciación entre lo que son cargas de servicio público y lo que son costes perfectamente asumibles por las distintas empresas. En este sentido, es de destacar la puesta en funcionamiento de contratos-programas.

- Otras reformas de carácter institucional, dirigidas a la mejora de la gestión del sector público en general, donde cabe anotar las primeras medidas de reforma de la función pública, la reforma del Presupuesto, la simplificación de trámites administrativos, el diseño de una nueva política de compras públicas, la modernización de importantes aspectos del sistema financiero, etc.

- Aumentar, selectivamente, en volumen y calidad los servicios públicos que presentan deficiencias o carencias de urgente atención, como aspectos de las administraciones de Justicia, Educación y Sanidad, así como los destinados a proyectos de inversión en infraestructura fuertemente deficitaria (como obras hidráulicas) y a otros proyectos con grandes posibilidades de futuro (acuicultura, alternativas energéticas, investigación aplicada, etc.); asimismo, es de resaltar la atención a la mejora de la calidad de la infraestructura viaria, escolar y sanitaria, más que el aumento neto del patrimonio.

Todo lo anterior constituye el hilo conductor con el que se elabora el Programa Económico del Gobierno 1984-87, que supone un deslizamiento de un año sobre el anterior (1983-86) teniendo en cuenta las nuevas condiciones económicas, tanto nacionales como internacionales.

El Programa Económico plan-

tea criterios para asignar, entre los distintos programas-objetivos, las cantidades totales de gasto. Es claro que las modificaciones que se han iniciado en 1984-1985 en la estructura presupuestaria son claves a la hora de comenzar una racionalización en la asignación de recursos públicos.

La primera consecuencia de este planteamiento consiste en posibilitar la superación de la dialéctica gasto corriente/gasto de inversión. Se trata de ordenar por su rentabilidad social y económica programas alternativos, con independencia de la cantidad de gastos corrientes que contengan cada uno de ellos. Si los gastos de inversión fueran primados en esta ordenación, sería porque son socialmente preferidos programas que necesiten de mayores gastos de inversión, pero no por una valoración apriorística de que estos gastos son «mejores» que los corrientes. Es fácil prever que, dada la situación de la economía española, programas con un gran volumen de gastos corrientes tengan una mayor rentabilidad social y económica que programas que contengan fundamentalmente gastos de inversión.

La aplicación de criterios explícitos de rentabilidad social para orientar la necesaria disciplina presupuestaria no puede tener como ámbito temporal un solo ejercicio. Existen restricciones sociales, políticas y técnicas por las que reducir significativamente las dotaciones de un programa para aumentar las de otro sólo se puede hacer a lo largo de dos o más ejercicios.



#### IV. LAS DECISIONES SOBRE EL GASTO O EL PRESUPUESTO COMO SISTEMA

##### 1. La depauperación del Estado

Lo anteriormente expuesto se refiere a la problemática del gasto público desde la perspectiva macroeconómica de sus grandes agregados económicos e institucionales. En ello quedan reflejadas las problemáticas sectoriales y los desequilibrios financieros de los sistemas de producción y protección social.

Pero en la cuantía del gasto público inciden también, de una forma menos explícita, pero no menos directa y continua, problemas de naturaleza «micro» asociados a los procesos de decisión, gestión y control del gasto. Los mecanismos y recursos que configuran el funcionamiento de estas tres fases determinan la cuantía del mismo y, sobre todo, su efectividad.

En efecto, la problemática del gasto público en España no es solamente gastar menos. Es fundamentalmente gastar mejor. Y ello puede exigir, en algunos casos y circunstancias, gastar más, para evitar incurrir en los pequeños ahorros que generan grandes ruinas.

La reducción del gasto público en España no se conseguirá mediante medidas ciegas e irracionales. La irracionalidad sólo engendra irracionalidad y produce ineficacia y despilfarro muy superiores a los aparentes ahorros que puede generar a corto plazo.

Las políticas aparentes de reducción del gasto no son efec-

tivas ni útiles. Generan más bien efectos perversos y contrarios a los deseados. En este sentido, hay que denunciar y combatir la tendencia a la depauperación del aparato del Estado, que lo acaba conduciendo a una situación de incapacidad para desarrollar adecuadamente las funciones que tiene encomendadas. El Estado hace cosas demasiado importantes para permitirse el lujo de hacerlas mal, y para hacerlas bien necesita un nivel suficiente de recursos en calidad y en cantidad, de los que hoy, muchas veces, no dispone.

A este proceso de depauperación creciente de la capacidad operativa del aparato del Estado ha contribuido, sin duda, la inevitable y necesaria publicidad y transparencia que sobre el gasto del Estado proyecta el debate presupuestario en Cortes. En contrapartida, otros ámbitos del sector público se han visto amparados por unos niveles de transparencia mucho menores que les han permitido dotarse de más y mejores recursos, a veces de forma disfuncional e innecesaria. El Presupuesto y sus mecanismos de control asociados se proyectan de una forma exhaustiva, a veces agobiante, sobre la Administración del Estado, y de una forma casi nula sobre la periferia del sector público. En consecuencia, todo el mundo quiere salir de este microscopio para instalarse en las cómodas zonas de claro/oscurito presupuestario. Poner coto a esta situación exigiría un cambio profundo en los mecanismos de presupuestación, control y gestión del gasto, para repartir de forma más uniforme la libertad de gestión y las restricciones que el control impone.

Hay que hacer un 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 el poder legislativo como el 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. *La obsolescencia de la clasificación económica y el maniqueísmo institucional entre inversión y gasto corriente*

De acuerdo con una 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 imaginaria 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.



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.

El día en que no se sienta rubor político porque el gasto del capítulo X crezca más que el del capítulo Y se habrá dado un paso al frente en la modernización del Presupuesto.

## 2. *La falta de un sistema retributivo coherente en la Administración del Estado y la ineficiencia que ello conlleva*

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.

El sistema retributivo empleado es profundamente desincentivador. 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 pario de los acontecimientos, la Administración ha acabado funcionando con el esfuerzo denodado y voluntarista de una minoría y la tranquilidad ausente de la inmensa mayoría. Es éste un problema fundamental del Presupuesto y de la gestión moderna a implantar en la Administración española.

En este sentido, el diseño de un nuevo sistema retributivo constituye a la vez una esperanza y un reto de trascendente importancia.

## 3. *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 es-

pacial 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 se proyecta 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 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.



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

Una vez establecido el 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 significan 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 proporcional, en la generación de información de retorno que permita asegurar la coordinación del conjunto».

Posiblemente, hemos ido mu-

cho 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 público.

- d) Un problema de eficacia y coherencia en la distribución territorial de la inversión por las competencias asumidas.

La traslación al modelo de financiación autonómica de la clásica distribución entre gasto corriente y gasto de inversión, y el hecho de que los recursos financieros que reciben las comunidades para financiar la inversión nueva asociada a las competencias asumidas no dependa en absoluto del volumen de éstas, induce a una incoherencia de fondo que exigirá su inevitable revisión.

#### 4. *La necesidad de un mecanismo que regule las relaciones económicas entre el Estado y sus empresas*

Es necesario 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.

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.

Es necesario avanzar en el establecimiento de un conjunto de contratos programa entre el Estado y sus empresas, que regulen este tipo de situaciones; en este sentido, la experiencia del contrato-programa de RENFE es muy valiosa. Pero 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.

#### 5. *La introducción de un presupuesto construido más en torno a los objetivos del gasto que a los medios utilizados*

En materia de tecnología presupuestaria conviene no caer en la encantación terminológica de los conceptos y las palabras mágicas. En realidad, la presupuestación que nos interesa construir es la que permita:

- Mejorar la capacidad de gestión de los centros responsables del gasto.
- Asignar los recursos en función de prioridades definidas sobre los objetivos del gasto, más que por su naturaleza económica o su distribución por órganos.



## ¿POR FIN UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS?

Jaime SANCHEZ REVENGA

**L**OS Presupuestos Generales del Estado para 1984 presentan, como importante novedad técnica de nuestro sistema presupuestario, la introducción con carácter vinculante de una estructura de programas, en base a la cual han de tomarse decisiones sobre la distribución de los recursos públicos.

Ya existían ciertos antecedentes sobre esta técnica presupuestaria en nuestra legislación financiera. Las Leyes de Presupuestos de ejercicios inmediatos anteriores a 1984 habían previsto la obligatoriedad de que los departamentos ministeriales redactasen presupuestos por programas con carácter complementario al presupuesto financiero (de medios), que se remitían a las Cortes Generales para su discusión y aprobación. Pero es precisamente este carácter de complementariedad el que anulaba, de hecho, cualquier intento de construcción de una estructura de programas que sirviese de apoyo para su introducción definitiva.

De hecho, la experiencia únicamente sirvió para familiarizar a los técnicos presupuestarios de los departamentos ministeriales con unas técnicas de presupuestación que habrían de ser objeto de aplicación posterior.

Efectivamente, estos presupuestos por programas así contruidos no servían de base alguna para la toma de decisión, y en muchos casos ni siquiera eran remitidos al Legislativo como documentación presupuestaria. Constituyeron, por tanto, un mero ejercicio teórico, sin demasiada trascendencia real.

Es, pues, el año 1984 el que marca un hito fundamental en nuestra historia presupuestaria, por ser el primero en que los recursos financieros son asignados en términos de programas.

Tres son las novedades importantes que introduce el nuevo sistema:

1) Una clasificación general de las actividades de la Administración pública, intentando enlazar dichas actividades con una estructura de programas.

2) Una estructura tridimensional de los Presupuestos Generales del Estado,

en la que se enlazan la clasificación orgánica, la funcional y la económica; y

3) Una redefinición de los criterios de imputación del gasto público en función de esos programas previamente definidos.

Con este último punto se pretendía conseguir que todos los gastos necesarios para la consecución de unos objetivos previos y definidos dentro de un programa sean imputados al mismo, en lugar de la práctica seguida en el anterior presupuesto de medios, en que los costes se imputaban en función de criterios orgánicos, sin tener en cuenta la finalidad perseguida por los mismos, y que era la razón de su existencia.

Esta disfunción era sumamente importante en los gastos de personal, que eran imputados en función del cuerpo o departamento de procedencia del funcionario, sin relación con la función realmente realizada, e incluso en numerosas ocasiones (comisiones de servicio, funcionarios interministeriales, etc.) parte de retribuciones eran imputadas a un departamento, y parte a otro. Con los nuevos criterios de imputación, todos los costes de personal, sin excepción, son reflejados en el programa al que la persona está dedicada. Criterios análogos fueron aplicados para la distinta tipología de gastos.

Fue asimismo modificada la estructura funcional del gasto establecida por la Orden Ministerial de 1 de abril de 1967, adaptando ésta a la nueva realidad económica, en la que recursos públicos tan importantes como los destinados a reconversión industrial o empresas públicas debían ser analizados con detalle, y formalmente no tenían cabida concreta en aquélla.

La aplicación de la nueva técnica presupuestaria supuso un notable esfuerzo, no sólo por la propia dinámica del sistema, que, como es sabido, requiere una labor de análisis que absorbe muy importantes elementos tanto materiales como humanos, sino también por el hecho de que fue aplicado en muy breve tiempo sobre una estructura orgánica y administrativa previamente existente y que

no se presentaba como la más adecuada para la implementación del nuevo proceso.

Asimismo, la plena eferescencia del proceso de transferencias a comunidades autónomas constituyó un elemento más de dificultad para la puesta en marcha del primer presupuesto por programas.

Transcurrido ya más de un año de esa primera experiencia, puede decirse que el resultado ha sido positivo.

Ya la memoria en que se presentaban los Presupuestos Generales para 1984 reconocía los defectos técnicos en que la nueva presentación incurría. Dichos defectos han sido confirmados por la práctica, pero, sin embargo, se ha logrado el objetivo básico de consolidar una nueva estructura presupuestaria, basada en el carácter vinculante del programa, la cual habrá de ser completada en el futuro con todos los instrumentos de análisis que dicho sistema de presupuestación conlleva.

El comienzo de la confección de los Presupuestos Generales del Estado para 1985 fue el momento adecuado para recapacitar sobre cuáles eran los defectos técnicos básicos del presupuesto anterior. De ellos cabe destacar los siguientes:

a) No existió una definición previa y concreta de los objetivos a conseguir. Consecuencia de ello, los recursos financieros fueron asignados siguiendo procedimientos anteriores, si bien dentro de una estructura formal de programas.

b) No existía una relación directa entre la estructura funcional y la de programas.

c) Seguía teniendo una trascendental importancia la clasificación económica, característica ésta definitoria de un presupuesto de medios; consecuencia de ello:

d) El sistema de gestión seguía siendo rígido y estaba diseñado en función de la asignación económica de los recursos, en lugar de la eficiencia en la consecución de los objetivos.

e) Existían importantes defectos en



el sistema de información, que no había dado respuesta adecuada a una estructura presupuestaria mucho más compleja que la anterior.

Los trabajos previos a la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos para 1985 se orientaron a conseguir paliar los defectos más fundamentales que anteriormente han sido apuntados, al objeto de perfeccionar el sistema e instaurar paulatinamente las mejoras necesarias para poder disponer de un verdadero presupuesto de programas.

Las modificaciones introducidas en 1985 fueron, por tanto, muy numerosas y sustanciales.

En primer lugar, equipos de trabajo de la Dirección General de Presupuestos y de los departamentos ministeriales procedieron a una definición de los objetivos físicos perseguidos por cada unidad de gasto, estableciendo al mismo tiempo los indicadores de todo orden necesarios para su análisis y seguimiento.

A continuación, se redefinió completamente la estructura funcional y de programas. La estructura funcional responde al reparto económico de la actividad del sector público a través de grandes funciones del gasto, para posteriormente, a través de funciones y subfunciones, llegar a la estructura de programas. Esta estructura de programas fue diseñada de acuerdo con los centros gestores y tiene el carácter de cerrada dentro de cada ejercicio. Anualmente se procede a su revisión para recoger aquellas variaciones que sean necesarias en orden a anular los programas definidores de acciones ya realizadas, y a recoger aquellos nuevos programas que sea preciso crear para nuevas actividades.

Con independencia de esta clasificación de primer nivel, se concretaron para determinados departamentos ministeriales programas de nivel inferior, llegándose en algunos casos hasta programas de nivel cuarto. Ello facilitó el análisis de los objetivos propuestos, y la consecuente asignación a los mismos de recursos financieros.

Otra labor efectuada fue la completa revisión de la clasificación económica de gastos, adaptando la misma al Plan General de Contabilidad Pública, al objeto de lograr un engarce automático entre el Presupuesto y la Contabilidad Nacional.

La nueva estructura económica así diseñada permite un análisis exhaustivo de las intenciones de gasto del Centro proponente, ello con independencia de cuál sea el grado de vinculación limitativa de sus créditos, que habrá de ser marcada por la respectiva Ley de Presupuestos.

A estos fines, la Ley 50/1984, sobre Presupuestos Generales del Estado para 1985, estableció que la vinculación limitativa de créditos en los capítulos correspondientes a Compras de Bienes y Servicios, e Inversiones Reales, lo sería a nivel de artículo.

De esta forma los créditos prefijados en niveles no vinculantes tienen el mero valor de una previsión de gasto, y pueden ser superados cuantitativamente arrojando números rojos en la contabilidad general, que pondrán de manifiesto simplemente una diferencia entre el gasto realizado y el previsto y una necesidad de que, salvo que existan causas extraordinarias que lo hayan motivado, es preciso hacer provisiones más ajustadas a la realidad.

Se consigue con ello la transformación definitiva de un antiguo presupuesto de medios, en un presupuesto de fines, en el cual, lo realmente importante no es saber cuál es la característica económica del gasto realizado (personal, funcionamiento, elementos de construcción, etcétera), sino cuál es el objetivo a conseguir con esos gastos, y si ese objetivo se ha conseguido, con independencia de que bien *a priori* cuando así sea posible, o *a posteriori*, se conozca la composición de los gastos necesarios para lograr la finalidad prevista y su detalle económico a efectos estadísticos y de análisis de eficiencia.

Esta nueva forma de gestión de los créditos presupuestarios requiere por tanto una separación, si no radical, sí muy clara entre la contabilidad de gestión presupuestaria y la contabilidad general y analítica a desarrollar por el Centro Gestor.

Se consideró asimismo que si se concedía importancia prioritaria a la definición de los objetivos a cubrir por los Centros Gestores y al seguimiento de su grado de cumplimiento, éstos deberían disponer de los medios legales precisos para poder agilizar al máximo su gestión en orden a dichos fines. Por ello, la Ley de Presupuestos para 1985 rompe las rigideces de la Ley General Presupuestaria en materia de competencias en modificaciones de créditos, y autoriza a los Departamentos Ministeriales a realizar todas aquellas que consideren necesarias siempre que no se desvirtúen sus programas y objetivos. Únicamente quedan como competencia del Ministerio de Economía y Hacienda o del Consejo de Ministros, aquellas modificaciones de créditos que suponen cambios sustanciales de objetivos, o bien cambios de asignaciones presupuestarias entre las diversas funciones que integran la estructura funcional.

Siguiendo en la línea de las modificaciones introducidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1985, parecía conveniente eliminar del ámbito presupuestario todas aquellas operaciones que, engrosando ficticiamente sus cifras, no tenían un carácter presupuestario propiamente dicho. Estas operaciones eran particularmente importantes en los presupuestos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial y financiero, en los que se mezclaban, sin solución de continuidad, sus créditos de carácter limitativo con sus operaciones y cuentas comerciales (compras, ventas, cuentas a cobrar y a pagar, etc.).

Asimismo, considerando que el presupuesto anual es únicamente un paréntesis legal dentro de un marco económico más general, las normas de regulación presupuestaria para 1986, prevén la formación de un presupuesto plurianual en el marco de unos escenarios presupuestarios, que sigan manteniendo la filosofía básica consistente en definir las metas a alcanzar en el período, y la definición concreta de dichas metas en forma de objetivos mensurables.

Los recursos financieros a aplicar no serán más que una consecuencia derivada de la selección de dichos objetivos, sin que por sí mismos tales recursos financieros deban tener significación propia.

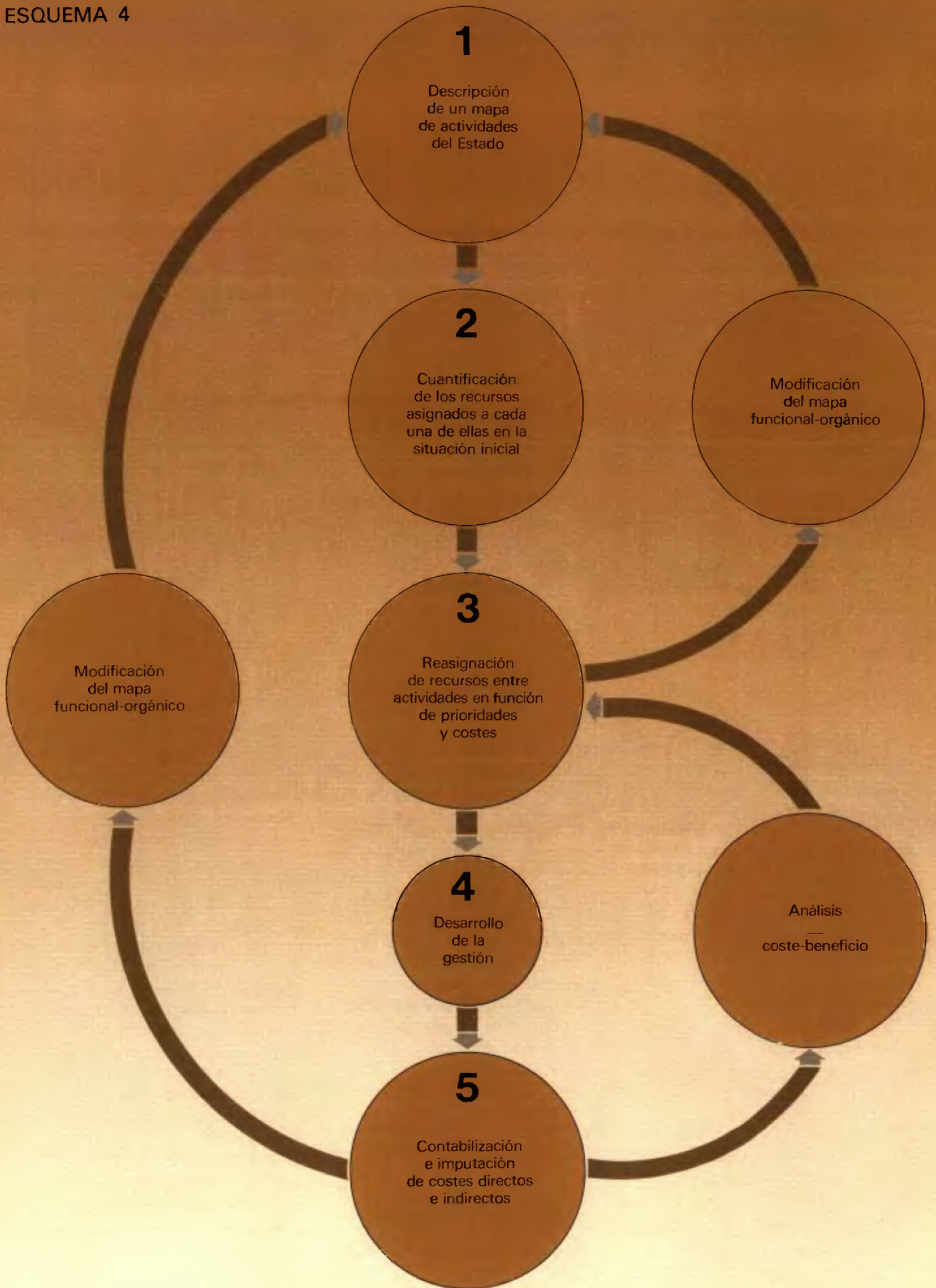
Cerrada pues la puerta a cualquier forma de presupuestación de carácter incrementalista, y considerando los medios humanos y financieros reflejados en el presupuesto como instrumentos destinados a permitir cubrir los objetivos previstos, el Presupuesto por Programas permitirá lograr en definitiva su más importante finalidad, que no puede ser otra que la de lograr una mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos.

Es de esperar que en un próximo futuro, y una vez consolidado el actual proceso, puedan entremezclarse con las técnicas de programas, las propias del Sistema Base Cero, lo que supondrá un mayor avance en la línea ahora emprendida y en la que está empeñado el esfuerzo de nuestra Administración Financiera.

No hay que olvidar, por último, que poco pueden las técnicas presupuestarias sin la voluntad decidida y demostrada de lograr la mayor racionalidad y eficacia en el proceso de asignación de recursos y de gestión del gasto público. Aquéllas son un mero instrumento al servicio de una filosofía de gestión de la que curiosamente se ha dicho y escrito relativamente poco, si comparamos con la numerosa y abundante literatura existente sobre la técnica presupuestaria propiamente dicha.



ESQUEMA 4





En este proceso, la presupuestación «por programas», o como quiera llamársele, no puede ser sino un proceso iterativo y secuencial de aproximaciones sucesivas, construido a partir de la indigencia informativa inicial. Este proceso sólo puede efectuarse al compás de la capacidad práctica de generar y utilizar la información necesaria para orientarlo.

En realidad, ¿para qué queremos un presupuesto por programas? Básicamente, como instrumento de tres objetivos jerarquizados secuencialmente en un orden lógico de prelación:

1. Construir un «mapa» de las actividades que desarrolla la Administración, cuantificando los recursos que se dedican a cada una de ellas, y su distribución por órganos gestores. Esta información es condición *sine qua non* para cualquier proceso de reforma de la Administración.

2. Pilotar el proceso de discusión presupuestaria y de asignación de los recursos en función de una priorización de los objetivos del gasto y su impacto social. Sin ello, la discusión presupuestaria acaba reflejando únicamente las posiciones relativas de los distintos Ministerios (criterio de clasificación orgánica del gasto) o de categorías económicas sacralizadas (inversión, gasto corrientes, etc.).

3. Construir un marco de referencia para aplicar la contabilidad de costes. En efecto, una contabilidad de costes exige imputar a la producción de un sistema de *outputs* o actividades que no puede deducirse de una simple clasificación económica u orgánica del gasto.

Tales objetivos están realmente conectados en lazo cerrado, retroalimentándose mutuamente.

En efecto, no es posible construir y aplicar un sistema de contabilidad de costes sin tener definido un sistema de *outputs* y, como primera aproximación al mismo, una descripción del conjunto de actividades de la Administración. Pero, una vez que dicha contabilidad de costes empieza a generar información, ésta se convierte en un instrumento precioso para reasignar recursos y cambiar el mapa de actividades y la estructura de los órganos que lo ejecutan, como indica el esquema 4.

En el P.P.P. 84 se ha iniciado este proceso secuencial y progresivo cubriéndose, en primera aproximación, las fases 1 y 2, es decir, definiendo un mapa funcional de las actividades desarrolladas por los distintos órganos de la Administración y cuantificando la distribución de los recursos materiales y humanos asignados a cada una de ellas.

Aunque estamos lejos todavía de poder disponer de un sistema de cuantificación de los *outputs* de dichas actividades y de un sistema de contabilización de los costes de los mismos, la propia clasificación vinculante de los créditos entre los objetivos de gasto cataliza una preocupación inmediata del gestor hacia la especificación de lo que constituye una definición *a priori* de sus costes de funcionamiento por cada uno de los objetivos declarados. A medida que se vaya disponiendo de un sistema de contabilidad interna que impute costes reales, el proceso de presupuestación podrá orientarse progresivamente a una asignación de los recursos en función simultánea de su interés social y su coste económico.

Para ello, es preciso considerar que:

- No todas las actividades de la Administración son presupuestables estrictamente en términos de programas. Para muchas de ellas no es posible definir sensatamente un conjunto de indicadores de resultados que sean relevantes a efectos de calcular costes y definir objetivos. Por ello, habrá que distinguir entre programas finalistas, con objetivos propios y cuantificables y programas de apoyo, que reparten sus créditos *a posteriori* como costes indirectos de los programas finalistas.

- El número de programas deberá ir creciendo a medida que se avance en los tres objetivos secuenciales indicados anteriormente. En efecto, una contabilización de costes exige un sistema de *outputs* de características homogéneas, lo cual exige a su vez un mayor grado de detalle en la definición de actividades, hasta llegar, en teoría, a nivel de proyecto.

Por el contrario, una descripción de las actividades de los distintos órganos de la Administración, a efectos de su valoración en términos de prioridades políticas, puede hacerse con una estructura mucho más agregada. En realidad, una estructura excesivamente pormenorizada de programas puede incluso impedir un adecuado desarrollo de la priorización política. Por ello, será necesario avanzar progresivamente en la definición de una estructura telescópica, agregable en niveles superiores significativos y descomponible en sus niveles inferiores en subprogramas y proyectos a los efectos de la contabilización y dirección de la gestión del gasto en cada centro responsable del mismo.

- Será necesario desarrollar un «análisis-micro» de cada programa de gasto, analizando los



elementos de inercia del gasto, sus tendencias vegetativas al incremento y los ahorros posibles a conseguir mediante mejoras de gestión, modificación de los sistemas legales que condicionan las cuantías del gasto (transferencias fundamentales), los excesos o defectos de personal disponible tanto en términos cualitativos como cuantitativos, y la adecuación entre recursos corrientes y procesos de inversión en una perspectiva dinámica, así como a los recursos propios que puede generar cada programa.

- El número de órganos distintos que intervienen en la gestión de un mismo programa depende fundamentalmente de la definición que se haga de los mismos y de las necesidades de la agregación funcional de la estructura del gasto. En realidad, debe de considerarse como un «programa» de gasto, susceptible de análisis específico, a cada combinación «denominación de programa-órgano gestor».