

## ¿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 efervescencia 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.