

CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO Y MECANISMOS PARA SU CONTROL

José BAREATEJEIRO

1. LAS CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

1.1. Introducción

DURANTE toda la década de los sesenta, y hasta el comienzo de la crisis de 1973, los países del área de la OCDE vivieron una fuerte etapa expansiva que, medida en términos del crecimiento real del PIB, se situó en el 5 por 100 anual. Al amparo de este proceso expansivo, tuvo lugar un importante desarrollo del sector público, ya que una parte creciente de la producción total de bienes y servicios se destinó a la promoción del bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto, a través de la multiplicación de los servicios colectivos y de la implantación de programas de garantía de rentas. Como reflejo de este fenómeno, cabe señalar que la media no ponderada del gasto de las administraciones públicas se incrementó desde el 28,6 por 100 del PIB en 1960 hasta el 33,1 por 100 del PIB en 1973, lo cual sitúa la elasticidad del gasto público con respecto al PIB en un valor de 1,2 durante el período señalado.

Estas pautas generales de comportamiento se registraron en España durante el proceso expansivo que experimentó nuestra economía hasta el inicio de

la primera crisis del petróleo. Así, durante el período 1960-73, en el cual el PIB de la economía española vino creciendo en términos reales a una tasa media del 7 por 100, la participación del gasto público dentro del PIB se elevó desde el 13,7 por 100 de 1960 hasta el 23 por 100 de 1973, lo cual revela una elasticidad del gasto público con respecto al PIB que, computada para el período al que hemos hecho referencia, alcanza un valor superior a 1,3.

El paralelismo observado en lo que respecta al comportamiento del gasto público en España y en los países de la OCDE durante el período previo a la crisis se trunca sin embargo con la emergencia de la misma. Así, la participación del gasto público dentro del PIB se incrementa tan sólo en 3,9 puntos porcentuales en los países de la OCDE durante el período 1975-83, mientras que, por el contrario, la participación de los gastos no financieros de las administraciones públicas españolas dentro del PIB se incrementa desde un 23 por 100 en 1973 hasta un 38,7 por 100 en 1983, lo que sitúa en 1,4 el valor de la elasticidad del gasto público con respecto al PIB durante este período.

1.2. Análisis de las causas del crecimiento

Para analizar las causas que

han inducido la expansión relativa del gasto público que acaba de ser apuntada vamos a desagregar el comportamiento del gasto público desde dos puntos de vista diferentes:

— En base a las tres finalidades fundamentales del mismo: la producción de servicios colectivos, la redistribución de la renta y la realización de inversiones.

— Las clases de servicios públicos que han sido ofrecidos a la colectividad.

El primer análisis revela con toda claridad que los gastos de redistribución de renta han sido los principales protagonistas del incremento relativo del gasto público en España, ya que, de los 15,5 puntos en los que se ha incrementado la participación del gasto público dentro del PIB entre 1973 y 1983, han correspondido 9,8 puntos a los gastos de redistribución de rentas, 3,9 puntos a los gastos asociados a la producción de servicios colectivos y 1,8 puntos a las inversiones (cuadro n.º 1).

Para el segundo análisis, es decir, para conocer las clases de servicios públicos que han sido ofrecidos a la colectividad como consecuencia del fuerte aumento que ha registrado el gasto público, se requiere disponer de una estructura funcional del gasto.

Los estudios sobre clasificación funcional del gasto público constituyen un instrumento de gran utilidad para la toma de decisiones, ya que, por un lado, permiten a los gobiernos aplicar criterios de prioridad en la distribución del gasto público global entre los distintos servicios prestados por la Administración y, por otro, el conocimiento de las diversas formas de financia-

CUADRO N.º 1
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO
(En % PIB)

	1983	1973	Δ
Gastos de redistribución de la renta ...	20,9	11,1	9,8
Producción servicios colectivos ...	12,5	8,6	3,9
Gastos de capital ...	5,3	3,5	1,8
TOTAL ...	38,7	23,2	15,5

ción de los gastos públicos puede inducir a los gobiernos a instrumentar una distribución más racional de la carga tributaria. En líneas generales, la clasificación funcional del gasto público permite no sólo saber cuánto gasta el Estado, sino también cuál es la finalidad del gasto y cuál es la distribución de los recursos que le han sido confiados.

España no dispone de una clasificación funcional del gasto total de las administraciones públicas, puesto que sólo se elabora la correspondiente al Esta-

do y a los organismos autónomos de carácter administrativo. Por esa razón, hemos procedido a completarla elaborando las correspondientes a las corporaciones locales y a la Seguridad Social tomando como base los datos contenidos en las cuentas de dichos entes. El deterioro en las estadísticas que viene padeciendo España en lo referente a las corporaciones locales y la escasa información de la actividad económica de las comunidades autónomas, no ha permitido que la clasificación del gasto por servicios prestados a la comunidad se refiera a fechas recientes.

La evolución que ha registrado el gasto público en España por categorías funcionales para los años 1973 y 1980 (cuadro número 2), pone de manifiesto que de los 9,5 puntos en los que se ha incrementado la participación del gasto público dentro del PIB, 7,7 puntos del aumento se han destinado a Seguridad Social, Sanidad y Enseñanza, en porcentajes que representan el 53,7 por 100, el 15,8 por 100 y el 11,6 por 100, respectivamente, del incremento total. Esta misma línea en la asignación de recursos se observa también en los países de la CEE, en los cuales el incremento del gasto público ha sido destinado en un 53,2 por 100 a la Seguridad Social, en un 11,3 por 100 a Sanidad y en un 6,5 por 100 a Enseñanza.

Vamos a profundizar en los análisis llevados a cabo.

A) *Gastos de redistribución de la renta*

Las prestaciones sociales constituyen la rúbrica que ha absor-

CUADRO N.º 2
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA POR CATEGORIAS FUNCIONALES

	1980		1973		DIFERENCIA	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
1. Servicios Generales ...	2,3	7,0	1,7	7,3	0,6	6,3
2. Defensa ...	1,9	5,8	1,7	7,3	0,2	2,1
3. Enseñanza ...	3,0	9,2	1,9	8,2	1,1	11,6
4. Sanidad ...	4,7	14,4	3,2	13,8	1,5	15,8
5. Seguridad Social y Obras Sociales ...	13,1	40,1	8,0	34,5	5,1	53,7
6. Viviendas y Desarrollo Colectivo ...	1,7	5,2	1,3	5,6	0,4	4,2
7. Otros Servicios Colectivos y Sociales ...	0,4	1,2	0,2	0,2	0,9	0,2
8. Servicios Económicos ...	3,6	11,0	3,0	12,9	0,6	6,3
9. No clasificados ...	2,0	6,1	2,2	9,5	- 0,2	- 2,1
TOTAL ...	32,7	100,0	23,2	100,0	9,5	100,0

CUADRO N.º 3

	Miles de millones de pesetas	%
Consumo intermedio	656,2	23,1
Remuneración de los asalariados	2.088,9	73,3
Consumo de capital fijo	102,9	3,6
TOTALES	2.848,0	100,0

bien sean de carácter colectivo producidos por las administraciones públicas, responsables del aumento de 3,9 puntos en el PIB, o bien con destino al mercado, producidos por las empresas públicas, a los que se debe imputar 0,9 puntos de incremento, como consecuencia de las mayores subvenciones recibidas de las administraciones públicas.

Aunque nos estamos refiriendo a la producción de los servicios colectivos, no quisiera dejar de subrayar la necesidad de mejorar la gestión en la producción de bienes y servicios por las empresas públicas, por ser hoy día uno de los focos causantes del déficit público que padece la economía española.

Analicemos las causas del crecimiento del gasto público en cuanto a la producción de servicios colectivos por el lado de los costes y por el del *output*.

a) *La estructura del coste de producción* de los servicios colectivos fue, en 1983, la que indica el cuadro n.º 3.

Por tratarse de una producción de servicios, las remuneraciones de personal son el elemento básico de la estructura del coste (73,3 por 100).

Durante el período 1974-1982, las retribuciones de los funcionarios del Estado han crecido prácticamente al mismo ritmo que los salarios del conjunto de la economía, tal como puede comprobarse en el cuadro número 4.

El incremento de 3,5 puntos porcentuales que registra la producción de servicios colectivos dentro del PIB se debe fundamentalmente a los siguientes factores:

— Incremento del número de funcionarios públicos.

bido la mayor parte de los aumentos en los gastos de repartición de renta, ya que de los 10 puntos porcentuales en los que se ha incrementado la participación de estos últimos, 6,4 puntos —es decir, el 64 por 100— han correspondido al aumento de las prestaciones sociales, como consecuencia de los programas de garantía de rentas adoptados por los gobiernos ante la crisis. Debe destacarse que una de las principales partidas de dichas prestaciones —la relativa al seguro de desempleo—, ha registrado incremento de 2,5 puntos porcentuales que está directamente ligado a la propia crisis económica.

De las restantes partidas de la distribución de la renta, únicamente las subvenciones han tenido una cierta importancia en el incremento del gasto, de acuerdo con un comportamiento que revela una ganancia de 1,8 puntos porcentuales en el PIB para el conjunto del período. Al propio tiempo, no parece que la crisis económica haya afectado a la política seguida en materia de subvenciones a las empresas privadas, ya que una parte importante del incremento que han registrado las mismas debe atribuirse fundamentalmente a las subvenciones a centros privados de enseñanza para ampliar el

campo de la gratuidad y a déficits de las empresas públicas inducidos tanto por la crisis como por deficiencias de la gestión. Los intereses de la deuda tienen un incremento en su participación en el PIB de 0,7 puntos.

B) *Producción de servicios colectivos*

Además de los gastos de redistribución de rentas, la política de estabilización de la demanda ha conformado la segunda fuente principal de actuación del sector público durante la crisis. Sin embargo, debe señalarse que esta actuación se ha centrado fundamentalmente en la producción de servicios colectivos —hecho en el que han podido influir los bajos niveles de partida en lo que atañe a la cobertura de las necesidades sociales— ya que el comportamiento inversor del sector público dista de haber sido estimulante.

Una parte, aunque no la mayor, del fuerte incremento del gasto público es debido a la producción de bienes y servicios por el sector público. En efecto, de los 15,5 puntos que ha aumentado la participación del gasto público en el PIB, 4,8 (es decir, más del 30 por 100, corresponden a la producción de bienes y servicios por el sector público,

CUADRO N.º 4

AÑOS	FUNCIONARIOS DEL ESTADO				POBLACION EMPLEADA CONJUNTO ECONOMIA				
	Total retribuciones (millones de pesetas)	Indice	Número de funcionarios	Indice	Retribuciones por funcionario (Indice)	Salarios (excl. S.S.) millones de pesetas	Indice	Indice población asalariada	Indice salario por persona empleada (excl. S.S.)
1974	143.692	100,0	500.857	100,0	100,0	2.178.903	100,0	100,00	100,0
1981	—	—	—	—	—	6.916.294	317,4	86,17	368,3
1982	747.730	520,4	662.014	132,0	394,2	—	—	—	—

— Incremento de los salarios de los funcionarios públicos por encima del deflactor del PIB.

— Incremento de las compras de bienes y servicios en términos reales, especialmente en defensa.

A precios constantes, el porcentaje del PIB correspondiente a la producción pública ha pasado del 8,2 en 1973 al 10,6 en 1982 —es decir, se ha incrementado en 2,4 puntos porcentuales—, mientras que en pesetas corrientes dicho porcentaje se ha incrementado en 3,5 puntos. Esta diferencia se ha debido a

que los costes de estos servicios tienen una tendencia a incrementarse más rápidamente que los de los demás bienes y servicios —el denominado efecto de los precios relativos—, sin que ello implique en realidad ganancias de productividad en los servicios públicos.

El factor que explica, primordialmente, casi el 90 por 100 del aumento de la participación de la producción de servicios colectivos en el PIB, ha sido, del lado de los costes, las remuneraciones del personal de las administraciones públicas.

b) La incidencia que en el aumento del gasto público ha tenido la oferta de servicios colectivos producidos por las administraciones públicas en el período 1973-81 (servicios no destinados a la venta en terminología de contabilidad nacional), queda reflejada en el cuadro número 5.

Como se desprende del citado cuadro, de los 3 puntos de ganancia en el PIB que durante el período 1973-81 ha tenido la producción de servicios colectivos de las administraciones públicas, 0,86 puntos correspon-

CUADRO N.º 5

(En miles de millones de pesetas)

SERVICIOS PRODUCIDOS	1973	% s/PIB	1981	% s/PIB	Δ en el PIB (en puntos)
Servicios Generales Administración Pública	45,0	1,09	234,1	1,35	0,26
Defensa Nacional	71,2	1,72	315,8	1,82	0,10
Enseñanza	56,4	1,36	337,7	1,95	0,59
Sanidad	40,9	0,99	319,4	1,85	0,86
Seguridad Social y Obras Sociales	41,6	1,00	185,7	1,65	0,65
Vivienda y desarrollo colectivo	0,8	0,02	3,4	0,02	—
Otros servicios colectivos y sociales	2,4	0,06	22,4	0,13	0,07
Servicios Económicos	22,7	0,55	97,7	0,56	0,01
Servicios colectivos producidos por las Corporaciones Locales	48,8	1,17	395,2	2,28	1,11
Gastos diversos no clasificados	24,8	0,60	1,6	0,01	— 0,59
TOTAL	354,6	8,56	2.013,0	11,62	3,06

den a sanidad, 0,59 a enseñanza y 0,65 a asistencia social; dichos servicios fueron, por tanto, responsables de los 2/3 del aumento del gasto público derivado de la producción de servicios colectivos de las administraciones públicas no destinados a la venta.

C) *Gastos de capital*

En respuesta al fuerte aumento del consumo público y de los gastos de redistribución de la renta —los cuales registran una ganancia de casi 14 puntos en el PIB durante el período 1973-1983—, la política presupuestaria ha reaccionado comprimiendo la formación bruta del capital fijo público, magnitud cuya participación en el PIB pasa del 2,6 por 100 en 1973 al 3,2 por 100 en 1983. Este comportamiento de la política presupuestaria se ha observado asimismo en otros países comunitarios, y debe atribuirse a la mayor facilidad de que disponen los gobiernos para contener o reducir este tipo de gastos.

1.3. **Consecuencia: el déficit público**

Como se desprende de lo que llevamos expuesto, durante la época de la crisis, que dura ya más de diez años, el gasto público ha continuado su implacable marcha ascendente, con ganancia de 15 puntos en el PIB, punto y medio por año, prácticamente la totalidad del crecimiento del PIB. Este aumento se ha efectuado sin la más mínima prueba de racionalidad y eficacia, la técnica del presupuesto por programas no ha servido, ni se ha utilizado en la Administración española como instrumento de ayuda a la decisión

política de determinar qué parte de los recursos disponibles de la economía podían y debían ser asignados al sector público con criterios racionales.

Mientras que los gastos ganaron 15 puntos en el PIB en el período de la crisis, casi 1,5 puntos por año, prácticamente la totalidad del crecimiento, los ingresos sólo aumentaron 8 puntos, lo que ha tenido como consecuencia pasar de una capacidad de financiación en 1973 del 1,1 por 100 del PIB a un 6 por 100 de necesidad de financiación en 1983.

Para el mismo período, en los países de la CEE los ingresos no financieros aumentaron su participación en el PIB, como media no ponderada, en 4,8 puntos, mientras que los gastos aumentaron su participación en 9 puntos.

Esta actuación de los gobiernos ha conducido a que de una capacidad de financiación de los países de la CEE del 0,1 por 100 del PIB, como media no ponderada en 1973, se haya pasado a un 4,4 por 100 de necesidad de financiación en 1983.

Las estrategias de saneamiento financiero aplicadas por la mayor parte de los países al finalizar la década de los setenta, con objeto de estabilizar el déficit público en relación con el PIB, se ha traducido en un aumento de las tasas efectivas de los impuestos, en una limitación del desarrollo automático de los programas de participaciones sociales y en una reducción de los gastos de personal, aunque de hecho han sido los gastos de formación bruta de capital fijo público los que más gravemente han sido ajustados.

El comportamiento que aca-

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

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

Como dice la OCDE, aunque Japón, Alemania e Italia tienen un fuerte déficit público, como la propensión al ahorro del sector privado es relativamente fuerte, han aceptado desde la iniciación de la crisis, y en Italia desde el comienzo de la década de los 60, déficits continuados y acumulación de títulos de la deuda pública en las carteras privadas, sin que se hayan ejercido tensiones al alza sobre los tipos de interés anteriores y, en consecuencia, sin que se haya producido el efecto desplazamiento de sector privado.

Cuando este contexto no se da, bien porque la propensión al ahorro del sector privado es débil, o porque, aun siendo relativamente fuerte, la demanda de crédito del sector público crece

a un ritmo muy elevado, pueden provocarse tensiones sobre la tasa de interés a causa del desequilibrio creciente entre la venta de títulos de la deuda pública y la de los restantes activos financieros que los ahorradores privados quieren poseer.

Ha sido en Alemania, Italia y Francia donde la tendencia ascendente del recurso al crédito de las administraciones públicas en relación con el ahorro del sector privado ha sido más significativa, y es probable que haya creado tensiones en sus respectivos tipos de interés internos.

En Estados Unidos, a pesar de las medidas tomadas en 1982 para incentivar el ahorro de las familias, la relación entre necesidad de financiación de las administraciones públicas y el ahorro del sector privado experimentó un fuerte crecimiento (5,2 por 100 en 1981; 22 por 100 en 1982) y en 1983 creció ligeramente para alcanzar el 23,7 por 100.

En España, a partir de 1980, se ha ido produciendo cada vez una mayor absorción del ahorro del sector privado para poder financiar el déficit público. Así, en dicho año el déficit público representaba el 11,3 por 100 del ahorro privado, y desde entonces prácticamente esta relación casi se ha duplicado de año en año: en 1981 pasó al 17,3 por 100 y en 1982 al 31,4 por 100, año de máxima absorción, ya que en 1983 descendió al 26,3 por 100.

Es evidente que la crisis económica ha tenido una gran influencia sobre la aparición del déficit, pero si a ello se añade una política de expansión del gasto público para sostener la demanda, es igualmente evidente que puede traspasarse el límite tolerable de la capacidad de fi-

nanciación por el ahorro del sector privado y que, a partir de dicho momento, un aumento del déficit puede producir una expulsión del sector privado, sin que se produzca entonces el efecto deseado de sostener la demanda.

A estos efectos, conviene recordar que desde 1974 el ahorro del sector privado español, expresado en porcentaje de la renta nacional bruta disponible a precios de mercado (RNBD) ha ido disminuyendo, con excepción de los años 1978 y 1979, debido principalmente al comportamiento de las familias, cuyo consumo, expresado igualmente en porcentaje de la RNBD no ha dejado de crecer, alcanzando en 1981 la cota más alta de la historia reciente de la economía española (70,7) (1982, 70,1; 1983, 69,7).

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

2. MECANISMOS PARA SU CONTROL

2.1. Introducción

La Constitución española no contiene precepto alguno sobre la cuantía del gasto público. En su artículo 134.1 establece que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Ge-

nerales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

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

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

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

Poniendo en relación los dos artículos que acabamos de señalar, puede decirse que el techo del gasto público lo fija el Gobierno.

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

Vamos a analizar cómo se determina en España el techo del

gasto público, es decir, cómo se fija la opción política de distribuir los recursos disponibles de la economía entre sector público y sector privado.

La Ley General Presupuestaria de 14 de enero de 1977 establece, en la regla segunda del artículo 54, que el Ministerio de Hacienda someterá al acuerdo del Gobierno el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con base en los anteproyectos de estados de gastos, en las estimaciones de ingresos y en la previsible actividad econó-

mica durante el ejercicio presupuestario siguiente, y en el apartado e) de la regla tercera del mismo artículo dice que, como documentación anexa al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se cursará al Gobierno un informe económico y financiero.

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

Desde un punto de vista legal, el techo del gasto público debe por tanto fijarse por el Gobierno, dentro del marco de la política económica global, en función de los objetivos perseguidos: tasa de crecimiento del PIB, nivel de precios, tasa de paro, saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente, necesidad de financiación de las administraciones públicas y otras finalidades políticas y sociales.

El Presupuesto se convierte así en el principal instrumento al servicio del equilibrio de la econo-

LA GESTION DEL GASTO PUBLICO. PROBLEMÁTICA

Miguel MARTIN FERNANDEZ

El gasto público se ha convertido en los últimos años en uno de los temas más debatidos no sólo entre los economistas, sino por la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esta ganancia de popularidad no ha servido para mejorar su imagen. El gasto público, que clásicamente ha sido considerado como un mal necesario, se ha convertido ahora en la causa de todos los males. El gasto público es el responsable directo del déficit público y, por ello, de la inflación incontenible, los elevados tipos de interés, el «desplazamiento» del sector privado, las distorsiones en la asignación de los recursos y, en definitiva, de la permanencia de la crisis económica. El gasto público crece de forma imparable para tratar de satisfacer las demandas de todos, pero nunca logra satisfacer a nadie. Es más, el gasto público es fuente de irritación para las mismas personas a las que presuntamente quiere beneficiar. El mal funcionamiento de los servicios públicos, de la enseñanza pública, de la sanidad pública, de los transportes públicos, etc., llena de improperios al gasto que los financia y sostiene. Incluso cuando se trata de simples transferencias, gratuitas, sin contrapartida, no consigue contentar a nadie: subvenciones a la enseñanza privada, empleo comunitario, etc... En fin, ni siquiera, por supuesto, el funcionario puede librarse de sentirse maltratado ante su escaso salario, su horario absurdo y su trabajo desorganizado e improductivo.

En contrapartida, nunca como ahora se ha dispuesto de tanta literatura sobre

tal abundancia de técnicas refinadas para administrar y embriar el gasto público: presupuesto de tareas, por programas, por objetivos, matricial, en base cero, evaluación de proyectos y programas, control de legalidad, de gestión, de eficacia, de eficiencia, por auditoría, por muestreo... A pesar de todo, sin embargo, los periódicos nos recuerdan que, hasta ahora, no ha sido posible erradicar, no ya el despilfarro, sino la corrupción.

Evidentemente esta nota no pretende abarcar toda esta problemática, que más bien correspondería a todo un equipo de expertos, como los que integraron la disuelta Comisión encargada en 1978 de elaborar los criterios para una política del gasto público.

Al analizar el llamado proceso del gasto público suelen distinguirse tres fases o etapas: la planificación, la gestión y el control. En una línea de tiempo, estas fases aparecen como actividades sucesivas, aunque su separación dista de ser nítida. Simultáneamente estas fases pueden ser consideradas, desde otro ángulo, como tres funciones distintas, aunque interdependientes e inseparables, por ser todas ellas igualmente necesarias para la realidad del gasto público. A pesar de todo, sin embargo, con frecuencia esta división de conjunto se pierde al identificarse cada función o etapa con un órgano administrativo distinto, muchas veces descoordinados entre sí, cuando no antagónicos: Oficina del Plan y del Presupuesto, Departamento

ejecutor o gastador, Oficina de Control e Intervención.

Examinemos brevemente el contenido de cada una de las tres fases.

Planificación es el proceso de preparar y aprobar, en su caso, un conjunto de decisiones interdependientes que han de ejecutarse en el futuro y que están dirigidas a la consecución de objetivos determinados a través de los medios más adecuados.

En esta etapa, por consiguiente, se trata de formular y definir con precisión los objetivos a alcanzar, evaluar los métodos y medios alternativos para alcanzarlos y seleccionar los más adecuados. Incluye igualmente la determinación y asignación de los recursos necesarios, que algunos tratadistas consideran como una fase separada y específica: la presupuestación.

La fase de *gestión*, que analizaremos luego con mayor detalle, traduce en hechos, en proyectos y actividades concretas, los fines que le han sido asignados. La gestión es el vínculo que une el objetivo fijado y la actividad emprendida. De lo que se trata aquí es de organizar efectivamente la unidad administrativa correspondiente y conseguir y seleccionar los recursos humanos y materiales más adecuados.

Control es el proceso por el que se verifica y comprueba que, efectivamente, los medios y recursos se emplean eficaz y eficientemente, de acuerdo con las normas y cuantías establecidas, en conseguir los objetivos marcados, suminis-

trando la información precisa tanto al gestor como al planificador.

Perfiladas así las tres fases o funciones del proceso del gasto público, conviene insistir en su carácter interdependiente, que hace que la frontera o separación entre unas y otras sea difusa y existan amplios espacios y elementos comunes. El control, por ejemplo, es tan esencial en su cometido de *feed back* para la gestión y planificación que podría incluirse como elemento propio de las mismas. Aunque al gestor los objetivos le vienen dados por la planificación, muy probablemente tendrá que definir sus propios objetivos operativos de carácter intermedio y tendrá que evaluar, a un nivel más bajo, las diversas alternativas posibles para alcanzarlos. La programación, es decir, la determinación de los programas específicos de acción, puede situarse tanto en la planificación como en la propia gestión.

El gasto público, en definitiva, constituye un proceso multidimensional y complejo, pero esencialmente unitario. La consecuencia inmediata es que carece de sentido diseñar aisladamente una determinada fase sin tener en cuenta no sólo las repercusiones para las otras dos, sino si éstas están preparadas para suministrar a la primera los elementos que precisa. No es posible pretender avanzar mucho en la tecnología de una fase si la correspondiente a las otras dos no se acomoda, pues a la larga su desarrollo quedará estancado.

Esta concepción unitaria del gasto público es mucho más evidente en USA que en Europa, en parte debido a la diferente organización política de un Estado presidencialista frente al Estado parlamentario. En USA el Presupuesto es, por definición, el presupuesto del Presidente, mientras que en Europa el Presupuesto suele contemplarse más como un instrumento del Ministerio de Economía y Hacienda. Resulta inevitable, entonces, que el Presupuesto tienda a ser identificado con su fase de preparación y elaboración, relegando a un segundo plano las restantes fases del ciclo presupuestario. La gestión se convierte así, desde el punto de vista presupuestario, en una fase extraña de la que solamente interesa cómo mantenerla bajo control.

A estos efectos, es muy interesante recordar la historia de las sucesivas reformas de la institución presupuestaria en USA. Allen Shide señala que, aunque siempre tal presupuesto ha tenido la triple preocupación de planificar, gestionar y controlar, es posible distinguir tres etapas en función del énfasis puesto en cada una de ellas.

En la primera etapa, que abarcaría desde 1920 a 1935, el énfasis dominante se

puso en desarrollar un sistema de control del gasto y una contabilidad por créditos presupuestarios. En una época en que el personal y los sistemas de compra eran poco fiables, de lo que se trataba era de prevenir y evitar las irregularidades administrativas. Surge así la clasificación por objetos de gasto.

La segunda etapa comienza con el *New Deal*, y está marcada por el esfuerzo en mejorar los métodos de gestión pública. Dos hechos van a permitir esta nueva orientación. Primero, una disminución radical en los abusos e irregularidades administrativas, gracias a una mejora en la cantidad de la función pública y en la regulación de los sistemas de compras y procedimiento administrativo. En segundo lugar, un rápido crecimiento de las actividades del sector público y, en consecuencia, del gasto público, como consecuencia de la nueva política económica keynesiana. El gasto público federal pasó de 4.200 millones de dólares en 1932 a 10.000 millones en 1940. Este crecimiento hizo irrelevante y casi imposible tratar de distinguir los numerosísimos objetos en que se materializaba el gasto; por el contrario, hizo imprescindible una dirección centralizada de las múltiples actividades, cada vez más difíciles de coordinar, de las agencias públicas.

La reforma en la institución presupuestaria no puede hacerse sin una simultánea reforma en la organización administrativa. La Oficina de Presupuesto fue desgajada en 1939 del Departamento del Tesoro, obsesionado por el control y la rutina, y colocada bajo el liderazgo directo del Presidente.

La mejora en los métodos de gestión podemos sintetizarla en estos tres avances técnicos esenciales:

- a) Establecimiento de una contabilidad de costes e incluso de costes *standard*.
- b) Desarrollo de los sistemas de medición de la productividad y carga de trabajo.
- c) La clasificación funcional y por actividades del gasto público.

En la tercera etapa, la planificación va a ser la función presupuestaria predominante, y su comienzo se hace coincidir con el establecimiento del PPBS en la Administración americana. Los factores básicos para la aparición de esta nueva etapa son:

- a) El uso creciente de análisis económico —macro y micro— para definir la política presupuestaria y fiscal.
- b) La aparición y desarrollo de nuevas técnicas de tratamiento de la

información y adopción de decisiones.

- c) La aproximación y convergencia entre los procesos de planificación y presupuestación.

Escapa de la finalidad de esta nota exponer las características del PPBS, por lo que basta indicar aquellos de sus elementos básicos que siguen teniendo plena validez hoy en día:

- 1) La clasificación por objetivos finales del gasto público (no por funciones).
- 2) La utilización de un horizonte plurianual para proyectar el gasto.
- 3) La evaluación sistemática de los programas de gasto y sus alternativas.

Aunque la historia de nuestro sistema presupuestario no ha sido escrita, no cabe duda de que las siguientes notas van a marcarla decisivamente:

- a) Un amplio retraso en la incorporación de las sucesivas innovaciones técnicas.
- b) Una gran pobreza de medios materiales y humanos.
- c) Un protagonismo exclusivo y casi excluyente del Ministerio de Hacienda.

El amplio retraso en la incorporación de las innovaciones técnicas queda reflejado por el hecho de no haber abandonado la clasificación por objeto de gasto hasta 1967. Hasta esa fecha llega en nuestro país lo que hemos denominado fase del predominio del control. A partir de entonces, se produce una aceleración en la puesta al día de nuestro sistema, pero, por una serie de razones, vamos a pasar directamente a la fase de predominio de la planificación, saltándonos la fase de mejora de los métodos de gestión. Entre esas razones hay que hacer figurar no sólo la pobreza de medios y el protagonismo del Ministerio de Hacienda, sino, como es lógico, la elaboración de los sucesivos Planes de Desarrollo Económico-Social.

Durante los años cincuenta y primera mitad de los sesenta van a ir apareciendo un conjunto de leyes esenciales para la regulación y racionalización del proceso del gasto público. Entre otras, podemos citar: Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, Ley de Patrimonio del Estado de 1962 y Ley de Contratos del Estado de 1965.

Todas estas disposiciones tienen por

objeto disciplinar y reglar la actividad del Estado y sus Organismos Autónomos, establecer criterios de conducta, requisitos formales, procedimientos de actuación, sistemas de responsabilidad, etc. En definitiva, todas estas disposiciones van dirigidas a controlar la actuación del sector público y, por ello, van a constituir el objeto específico del ejercicio de la función de control, que se hace cada vez más amplia y compleja.

Interesa resaltar que estas leyes, por definición, resultan normas *externas* de obligado cumplimiento por la Administración del Estado y sus funcionarios. En cualquier empresa existen igualmente numerosas normas que regulan la actuación de los empleados, pero son de carácter puramente interno. Esta diferencia es esencial. La Intervención General es un órgano de control interno que ha de velar por el cumplimiento de normas externas a la Administración de que forma parte. En caso de discrepancia con el gestor, decidida en su contra por la autoridad competente, el interventor salva su responsabilidad, pero no la de dicha autoridad.

En cualquier caso, la promulgación durante los años cincuenta y sesenta de las disposiciones citadas, al reducir la discrecionalidad y mejorar los esquemas de actuación de la Administración, debería haber permitido una descentralización de la función de control, e incluso un cierto grado de autocontrol. En caso contrario, era claro que la complejidad creciente del acto de control, junto con el mayor número de operarios, terminarían por colapsar el órgano de control, rutinizar y trivializar su trabajo o paralizar la actividad administrativa.

Lo que ocurrió en realidad fue una combinación de las tres citadas posibilidades. La consecuencia más grave, sin embargo, ha estado en la distorsión que se ha producido en el sistema de funcionamiento de nuestra Administración. En efecto, efrendada ésta, por un lado, con una legislación copiosa y casuística y, por otro, con un poderoso órgano de control, ha terminado dando lugar a una actividad de gestión preocupada mucho más por la forma que por el contenido. La gestión en España es, en realidad y en la mayoría de los casos, mera administración burocrática, y el gestor, un experto en el laberinto normativo y procedimental.

A este resultado ha contribuido decisivamente también la extraordinaria centralización que nuestras leyes administrativas imponen en la toma de decisiones. La inmensa mayoría de las decisiones de alguna relevancia corresponden bien al ministro, bien al Consejo de Ministros. Este fenómeno no sólo origina

una gran lentitud y burocratización sino lo que, en mi opinión, es mucho más grave:

- a) Politiza innecesariamente buen número de decisiones, desgastando al Gobierno.
- b) Exonera de responsabilidad a las autoridades inferiores, desmotivándolas, por un lado, pero también camuflando, por otro, su ineptitud.

Por otra parte, como hemos señalado, en España se pasó de la fase de control a la de planificación, como consecuencia de la elaboración de los sucesivos Planes de Desarrollo. Además, siguiendo el sistema francés, la Oficina de Planificación ha estado tradicionalmente separada de la Dirección de Presupuestos. Los objetivos y prioridades y los créditos para inversión se establecían en el Plan, fuera del ciclo presupuestario. Lógicamente, con tal sistema, difícilmente podía estimularse la elaboración de un presupuesto por tareas o por programas.

Es más, el Presupuesto, cogido entre la tenaza del plan a largo y la política monetaria a corto, ha carecido de la atención y los medios que realmente necesitaba.

Pero el Presupuesto, la organización presupuestaria, no sólo ha sido raquítica sino que ha estado ubicada en el Ministerio de Hacienda. Ello ha motivado, inevitablemente, que el diseño de sus elementos básicos, como la estructura presupuestaria y la contabilidad, se hayan realizado pensando mucho más en las necesidades propias del Departamento que en las del gestor.

En los últimos años, sin embargo, el Ministerio de Hacienda ha iniciado un proceso de potenciación y responsabilización de los órganos de gestión. Cuatro medidas simbolizaban este proceso:

- a) La creación de las oficinas presupuestarias en los Ministerios, con absoluta independencia del Ministerio de Hacienda.
- b) La elaboración del nuevo plan de contabilidad pública, de carácter descentralizado, y en el que el grupo de contabilidad analítica ha sido desde el comienzo un objetivo fundamental.
- c) Autoelaboración por las oficinas presupuestarias de los Ministerios de estructuras de programas e imputación interna de costes.
- d) La autoevaluación por los servicios gestores de sus principales programas de gasto a través de lo que, impropriamente, se dio en llamar Presupuesto Base Cero.

Por supuesto que estas medidas son insuficientes. La mejora de la gestión en España precisa ante todo dotar al gestor, es decir, al hombre que consigue que las cosas se hagan, de autonomía y responsabilidad.

La creación de las administraciones autónomas es una oportunidad histórica, única e irrepetible, de poder organizar una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos. Su dimensión más reducida, su organización democrática, su proximidad al ciudadano y la necesidad de contar con su beneplácito y su voto, harán que las comunidades autónomas sean especialmente sensibles al nivel y calidad de los servicios públicos a su cargo.

La forma en que el proceso de transferencias se está llevando a cabo despierta, sin embargo, preocupación. Entre los muchos problemas existentes, mencionaremos sólo el hecho de que las unidades del Estado dedicadas a la dirección, presupuestación y control están ubicadas en los servicios centrales y, por tanto, serán las últimas en ser transferidas, como costes indirectos, en el caso de que efectivamente lleguen a serlo algún día. Mientras tanto, las comunidades autónomas deben iniciar sus actividades con una infraestructura precaria en este tipo de funciones especiales. Por otro lado, es de desear que estas necesidades perentorias y urgentes de planificación y control puedan atenderse con inteligencia y flexibilidad, para no ahogar en el futuro al principal protagonista: el gestor.

Existen muchos sistemas de gestión que pueden adoptarse como modelo, tanto en la Administración central como en la autonómica. José Barea propugna acertadamente, en un reciente artículo en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, y en el que publica en este mismo número, el sistema de gestión por objetivos.

El problema, como siempre, será no quedarse en la superficie de las cosas, en las nuevas palabras mágicas. En este sentido, hay que resaltar que la gestión por objetivos no es sólo el conocido y ya manoseado mecanismo de definir objetivos y medir el grado de obtención de los mismos. En realidad, ese es el tejado del edificio. Los cimientos están constituidos por:

- a) Un sistema de toma de decisiones con plena asunción de los riesgos y responsabilidades inherentes.
- b) Una gran flexibilidad en la organización de la unidad administrativa.
- c) Una gran flexibilidad para seleccionar al personal y destinarlo a los puestos más idóneos.

Todos deseamos que la reforma de la Administración actualmente en curso permita establecer los citados cimientos.

mía y, por tanto, sin una limitación *a priori* del gasto público.

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

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

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

de crédito es en cada año, con independencia de los anticipos concedidos por el Banco de España en ejercicios anteriores.

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

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

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

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

parte de un programa económico general.

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

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

2.2. Una nueva concepción del proceso de producción de los servicios colectivos

Dejando aparte la revisión general de la política presupuestaria en el marco de un programa a medio plazo, que tendría que afectar a la política de *gastos sociales* (redistribución de la renta), principales intérpretes del dinamismo del gasto público (1), y que en definitiva constituye una opción política de asignación de recursos, quiero referirme a dos grupos de gasto que constituyen igualmente focos de déficit público: se trata de la producción de bienes y servicios por el sector público, bien sean de

carácter colectivo, cuya responsabilidad recae sobre las administraciones públicas, o bien con destino al mercado, a cargo de las empresas públicas.

Como hemos dicho con anterioridad, más del 30 por 100 del aumento de la participación del gasto público en el PIB se debe a la producción de dichos bienes y servicios, cuyo coste puede ser reducido a través de una mayor eficacia en la gestión, sin disminuir el *output* (volumen de producción).

La producción de los servicios colectivos nunca ha sido considerada bajo una óptica empresarial. En un principio, la escasa cuantía de los mismos, su consideración por los economistas como una actividad improductiva y su alejamiento de los mercados, tanto por el lado de la demanda, al no existir un precio de venta para los mismos y ser suministrados gratuitamente a la colectividad, como por el de la financiación, que se obtiene de una manera coactiva a través de los impuestos, podría justificar el tratamiento puramente administrativo y burocrático con que se ha concebido la producción de los servicios públicos.

Sin embargo, cuando en España dicha producción supone hoy día más del 12 por 100 del PIB y el 10 por 100 de la población activa, con mucho la empresa más grande del país, parece inconcebible que la actividad productiva de las administraciones públicas no se organice con sentido empresarial (2).

Según hemos visto con anterioridad, dos tercios del aumento en el PIB por la producción de servicios públicos se deben a servicios producidos para atender necesidades preferentes que están sujetas al principio de ex-

clusión y pueden satisfacerse a través del mecanismo del mercado. La sanidad, la educación y la asistencia social fueron en un momento satisfechas en su casi totalidad por el mercado, y aún hoy día parte de la demanda es cubierta por empresas privadas y financiada vía precio.

Resulta, por tanto, que en servicios que se producen paralelamente por las administraciones públicas y por la empresa privada, ésta última emplea técnicas de gestión de empresa en la producción y venta de dichos servicios, mientras que las administraciones públicas utilizan procedimientos meramente administrativos en la producción de dichos servicios, sin el más mínimo análisis de los costes en que se incurre y de la productividad obtenida, dando lugar a que, para situaciones análogas, los costes unitarios por unidad producida son bastante más elevados en el sector público que en la empresa privada. Todo ello nos viene a confirmar en nuestra idea de que, aunque sólo fuese con el objetivo de aminorar el déficit público, deberían implantarse procedimientos empresariales en la producción de los servicios colectivos.

A pesar del fuerte aumento que en el PIB ha tenido la producción de servicios colectivos y de su mayor coste unitario en relación con la empresa privada, es evidente el deterioro que en la calidad de dichos servicios viene padeciendo la sociedad española.

Unos costes no justificados por el nivel de producción, ni por la calidad de los servicios suministrados a la colectividad, es causa más que suficiente para justificar el cambio en el proceso de producción de los servicios públicos.

La gestión de toda empresa consiste en producir bienes y servicios por un grupo de hombres, de la manera más eficaz y económica posible.

El proceso de gestión, cuando es racional, comprende las siguientes etapas:

a) La identificación y previsión de las necesidades a satisfacer;

— la determinación de los objetivos que pueden ser perseguidos para satisfacer estas necesidades;

— la búsqueda de las acciones más eficaces para alcanzar dichos objetivos;

— la elección entre las acciones posibles, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

b) La ejecución de la decisión.

c) El control de la ejecución, que tiene por objeto asegurar que los objetivos son alcanzados, que lo son, además, con los medios previstos y también, eventualmente, la toma de acciones correctivas.

La gestión concebida con estas tres operaciones, planificación, ejecución y control, constituye un proceso integrado encuadrado dentro de las modernas técnicas de dirección por objetivos.

A) *Etapas de planificación*

A pesar de haberse introducido en España la elaboración del Presupuesto en términos de programa, de conformidad con lo establecido en los arts. 52 y 53 de la Ley General Presupuestaria, el proceso presupuestario continúa con la técnica incremental, si bien agrupando los créditos en términos de progra-

mas. En la práctica, el proceso continúa siendo el mismo, los programas existentes se amplían o se complementan con otros aprobados en virtud de nuevas disposiciones y se actualizan monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el Gobierno, pero no se someten a examen los programas antiguos para suprimir aquéllos que ya no tienen razón de ser o no se consideran prioritarios. Aunque en el Presupuesto para 1985 se ha avanzado en este camino, queda aún un largo trecho por recorrer.

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

El presupuesto por programas podría haber llenado de contenido el precepto constitucional (art. 31.2) que establece que la programación del gasto público responderá a los criterios de eficacia y economía. Tiene este precepto un indudable componente de racionalización de la actividad financiera, un principio de austeridad en la administración de los fondos públicos como nota característica de esa actividad, que puede y debe ser controlada, y cuyo control político se reside en las cámaras legislativas.

El gasto público continúa su implacable marcha ascendente; y la técnica del presupuesto por programas no ha servido en la Administración española como instrumento de ayuda a la decisión política de determinar qué

parte de los recursos disponibles de la economía deben ser asignados al sector público.

Esta ocasión perdida quizás pueda recuperarse si se establece una planificación de la actividad del sector público, consiguiendo una Administración más eficaz en la toma de decisiones y más eficiente en la ejecución de los programas. Es necesario que la Administración piense en el medio plazo, que las prioridades del Plan sean las prioridades de la Administración y que se realice la oportuna reorganización de los servicios de los diferentes ministerios para establecer una gestión por objetivos y un control por resultados.

Esta planificación global o estratégica necesita desglosarse en los planes correspondientes a cada unidad productiva de servicios que defina sus propios objetivos. Esto requiere una reforma profunda de la Administración pública, de lo cual trataremos en el punto siguiente.

B) *Etapas de ejecución*

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

La determinación de la cifra anual a consignar en Presupuesto para cada programa es tarea de la Oficina presupuestaria, que deberá fijarla en función del objetivo estabilidad de la economía a cuya consecución debe contribuir el Presupuesto.

Tomada la decisión en cuan-

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

Si la planificación de las funciones colectivas no quiere hundirse en el vacío, ha de contar con una organización eficiente de la Administración, capaz de adoptar técnicas de gestión por objetivos similares a las utilizadas por las empresas privadas. Al estar fijada la actividad de los departamentos en términos de programas, éstos deberían descentralizar la gestión, lo cual llevaría consigo la responsabilidad de alcanzar un objetivo determinado. El espíritu de iniciativa y la generalización de las preocupaciones de eficiencia podrían ser introducidas en la Administración.

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

El programa y los objetivos no han sido el soporte de la gestión, sino el concepto económico, continuando todo el proceso de gestión presupuestaria dentro del esquema clásico de gestión de medios.

En la actualidad al gestor de un programa sólo le preocupa la aprobación del expediente de gasto; desde ese momento se desentiende prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste. Su responsabilidad queda limitada a que el gasto se efectúe con arreglo a la normativa vigente, responsabilidad que comparte con el interventor. Priman los criterios administrativos y de legalidad, olvidándose por completo los de eficacia y eficiencia.

En el nuevo sistema que pro-

ponemos, la preocupación del gestor se desplazaría hacia los resultados de su gestión (objetivo y coste). Sin embargo, el establecimiento de un sistema de ejecución por objetivos requiere una serie de requisitos que condicionan su implantación, y que en seguida analizaremos; únicamente queremos destacar aquí el hecho de que los gestores de los programas han de tener una formación en técnicas de gestión por objetivos, han de tener una mentalidad empresarial distinta de la burocrática hoy imperante en la administración pública.

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

Es preciso enlazar urgentemente la planificación con la gestión por objetivos de los programas. La implantación del sistema de gestión por objetivos requiere:

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

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

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

— En la toma de decisiones, descentralizando la gestión de los programas, subprogramas, proyectos o tareas, con la consi-

guiente responsabilidad en la consecución del objetivo fijado.

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

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

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

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

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

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

Un caso típico de producción de un servicio público donde el gasto ha tenido un crecimiento intenso ha sido en sanidad. En el prólogo que hice en la edición al castellano de la obra de Abel-Smith, *¿Cuánto cuesta la salud?* (3), analicé las posibles medidas de mejora en la gestión que podrían introducirse en España, dentro de la estrategia de oferta, para tratar de controlar este tipo de gasto, que constituye uno

de los focos causantes del déficit público.

C) *Etapas de control*

En una organización racional del proceso de producción de los servicios colectivos, la etapa de control ha de tener como finalidad asegurar que los objetivos son alcanzados, que lo son, además, con los medios previstos y también, eventualmente, la toma de acciones correctivas. Analicemos cómo está regulado en España el sistema de control.

El artículo 125 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 establece que la Intervención General es el Centro Directivo de la Contabilidad Pública, y como tal le corresponde la aprobación del Plan de Contabilidad Pública, así como la inspección de la contabilidad de los Organismos del Estado sean o no Autónomos. En resumen, le corresponde lo que se conoce como *auditoría contable*, ya que en definitiva garantiza la calidad de la información de los Organos del Estado.

En relación con el *control de legalidad* que la Ley General Presupuestaria regula y atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado (art. 16), no debemos olvidar que el principio de legalidad financiera es una de las piezas maestras en la ordenación constitucional del gasto público, que tiene precedentes en las Constituciones de 1812 y de 1869. Este principio de legalidad tiene, en cuanto al gasto, proclamación suprema en el artículo 133.4, que establece que «las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».

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

Tal forma de proceder daría contenido real al precepto constitucional (art. 31) de que la ejecución del gasto público responderá a criterios de eficacia y economía, haciendo posible que se vaya implantando el control de eficacia dentro de la administración pública, regulado por el artículo 17.2 de la Ley General Presupuestaria.

Este control de eficacia, junto con el *control de carácter financiero* regulado en el artículo 17.1 de la citada Ley General Presupuestaria, constituyen la base de lo que en la técnica moderna de control se denomina *auditoría operativa o de gestión*.

Vemos cómo la Ley General Presupuestaria ha recogido los diferentes tipos de control que la moderna doctrina señala.

Actualmente el problema se encuentra en los momentos en que han de establecerse dichos controles y en su forma de asignación.

Partiendo de la base de que estamos examinando exclusivamente el control por la propia Administración, de los órganos que tienen a su cargo la producción de servicios colectivos, y de que hemos considerado que una organización eficiente de dicha producción requiere una descentralización de la gestión, con la consiguiente responsabilidad en

la consecución del objetivo fijado, el control debería configurarse en la forma siguiente:

a) Creación en los organismos productores de servicios colectivos de un servicio directamente dependiente del gestor y, por tanto, dentro de la línea, que tendría a su cargo el control interno de gestión concebido en su amplio sentido.

Para que este control regulador sea eficaz, debe reunir tres condiciones:

- Debe estar fundamentado en un sistema organizado de información.

- Debe ser rápido.

- Debe estar integrado en el proceso de decisión (control en *feed-back*).

En definitiva, el objetivo del sistema de control interno ha de ser apoyar al gestor en el proceso de la toma de decisiones con visión empresarial, para que se obtengan los resultados deseados. El sistema de control que se establezca ha de ser total, es decir, ha de cubrir todos los aspectos de las actividades de los organismos y ha de ser periódico y cuantitativo.

El informe que periódicamente someterá al gestor analizará las causas de las desviaciones entre lo programado y lo realizado, de forma que suministre a los responsables un medio de realizar oportunamente las correcciones necesarias. De la rapidez con que se adopten las decisiones correctoras dependerá el éxito del nuevo sistema de control. Igualmente, el informe debería contener la opinión sobre la calidad de la información contable y sobre la sujeción a las normas jurídicas de la actividad económica del organismo productor del servicio colectivo. Copia del in-

forme se remitiría a la Intervención General.

En el ejercicio de estos cometidos, los funcionarios que los tuvieran a su cargo no tendrían dependencia de la Intervención General de la Administración del Estado.

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

b) Se establecería un control interno por el Ejecutivo, pero externo al organismo productor de los servicios colectivos, que estaría a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado.

La auditoría operativa o de gestión en sentido amplio que la Intervención General de la Administración del Estado debería implantar, de forma tal que al menos se efectuase cada dos años en los organismos productores de servicios colectivos, tendría como finalidad evaluar:

- La eficacia de los resultados con relación a los objetivos previstos.

- La eficacia de las acciones, comparando los costes con los resultados.
- Los recursos humanos, financieros y técnicos utilizados, así como la organización y coordinación de dichos recursos.
- Los controles establecidos sobre la gestión de los citados recursos.
- La adaptación de la información contable a la normativa establecida.
- La sujeción de la gestión económica del organismo a la legalidad establecida.

Quedarían así englobados dentro de la auditoría de gestión *a posteriori*, a cargo de la Intervención General, los controles contables, de legalidad, financiero y de eficacia regulados en la Ley General Presupuestaria.

De ninguna manera el informe de la Intervención General ha de suponer una duplicidad del trabajo de la auditoría interna del organismo productor de los servicios colectivos. El control interno efectuado por el propio organismo tiene como objetivo fundamental alertar al gestor forzándole a una toma de decisiones sobre los aspectos negativos de las realizaciones e impulsar las acciones correctivas adecuadas. En cambio la auditoría de la Intervención General debería ser enfocada para poner de manifiesto los puntos débiles y fuertes de la gestión, si las actividades del organismo se han llevado a cabo con eficacia, eficiencia y economía, situar el organismo en relación con otros que produzcan los mismos servicios e inclusive con empresas del sector privado si esta circunstancia se diera y, por último,

comprobar si las acciones correctivas sugeridas por el control interno han sido adoptadas, efectuando asimismo una valoración del sistema de control interno establecido por el organismo. El informe que emita la Intervención General tiene como destinatario principal el Gobierno y el ministro del que dependa el organismo.

2.3. La reorganización de la Administración, condición esencial para una gestión racional de los servicios públicos

Es evidente, por cuanto llevamos expuesto, que si se quiere conseguir una reducción en el coste de producción de los servicios públicos y un aumento en la calidad de los mismos, es necesario racionalizar la gestión, lo que requiere una descentralización en la toma de decisiones, concediendo una total autonomía a los centros encargados de producir los servicios colectivos. Y esto que acabamos de decir para el Estado vale igualmente para las comunidades autónomas.

Los principios que deberían servir de base para una reforma de la Administración pública serían los siguientes:

a) Los departamentos ministeriales a nivel central deberían ser los órganos pensantes, que elaboran las líneas generales de la política, encargados de la planificación, de la regulación del sector, del establecimiento del marco jurídico donde han de moverse los organismos autónomos y los servicios descentralizados con plena autonomía de gestión, aunque no tengan personalidad

jurídica independiente del Estado, que están encargados de la producción de los servicios colectivos. Podrían tomar directamente a su cargo la ejecución de la política de redistribución de la renta (prestaciones sociales, subvenciones, etc.), pero en ningún caso deberían ser órganos ejecutivos encargados de la producción de servicios colectivos.

b) Los organismos o unidades productivas de servicios colectivos deberían tener total autonomía de gestión, tengan o no personalidad jurídica independiente del Estado. Al frente de dichos órganos estaría un funcionario profesionalmente capacitado en la técnica de gestión por objetivos.

c) La planificación de los servicios colectivos, su ejecución y control, ha de empezarse desde abajo, a nivel de organismo autónomo o servicio descentralizado, desarrollándose el presupuesto por programas como un sistema de las unidades productoras de los servicios colectivos. El presupuesto de cada unidad se integrará en los presupuestos generales a través del correspondiente programa.

d) Cada unidad productora de servicios colectivos funcionará como una empresa, manteniendo su presupuesto, contabilidad y control de gestión de manera independiente.

e) En las provincias donde existan varias unidades de producción de un mismo servicio público y se considere que por su tamaño no es posible soportar el costo de la infraestructura de gestión de manera unitaria, se crearían institutos que actuarían como verdaderos *holdings*, que se encargarían, por un lado, de prestar dichos servicios co-

munes, previo pago de los mismos, y, por otro, de ejercer el control de las unidades de producción.

2.4. Un sistema descentralizado de gestión en la empresa pública

En cuanto a la producción de bienes y servicios para el mercado, a pesar de los múltiples controles establecidos en España sobre la empresa pública, o quizás por ello, lo cierto es que los resultados obtenidos por las mismas muestran por lo general falta de eficacia en su gestión. Si el modelo de centralización en la toma de decisiones no ha funcionado, parece lógico que se cambie y se implante otro donde la descentralización sea el eje de las decisiones en la empresa pública. Para que un sistema de control descentralizado funcione será necesario establecer las siguientes reglas básicas:

1.^a Fijación de una política de empresa pública con objetivos claros, con un orden de preferencia para estos objetivos.

Esta política debe formar parte de la formulación de la política económica general y encuadrarse dentro del Plan Económico que el Gobierno está elaborando, y sería, por tanto, discutida en las Cortes.

2.^a Los consejos de administración serán responsables de la toma de todas las decisiones que se refieran a la explotación de la empresa; qué bienes o servicios deben producir y vender y cómo producirlos. Esto lleva consigo el que corresponda igualmente a la empresa pública la elección de inversiones, precios, salarios, política laboral, etc.

3.^a Estas decisiones de la empresa pública deberán ajustarse a los objetivos preferenciales marcados por la política de empresa pública.

4.^a Las empresas públicas, al elaborar el P.A.I.F., justificarán que las elecciones contenidas en el mismo están de acuerdo con el orden de preferencia de los objetivos señalados como política de empresa pública.

Los departamentos que ejercen las tutelas técnica y financiera informarán al Gobierno acerca de si las decisiones contenidas en el P.A.I.F. son las óptimas para alcanzar los objetivos preferenciales que se marcaron. Si hubiera discrepancia, el Gobierno adoptará la decisión que considere más ajustada a la política de empresa pública aprobada.

5.^a Las empresas públicas adoptarán un sistema de dirección por objetivos y control por resultados. El plan estratégico que la empresa elabore se ajustará a los objetivos preferenciales aprobados.

El plan estratégico se desglosará en planes tácticos más detallados, que permitan comparar los resultados obtenidos con los esperados. Cada unidad operativa fija en su plan sus propios objetivos a la vista de los planes tácticos.

6.^a Cada *holding* realizará el control externo de gestión de las empresas públicas en él integradas. A estos efectos elaborarán, de común acuerdo con las empresas, un cuadro de mando que sirva de instrumento para la realización de dicho control.

7.^a Las empresas públicas pertenecientes a un mismo sector, deberán estar encuadradas en un solo *holding*. Si un *holding*

controlara empresas de distintos sectores, los agrupará por divisiones.

8.^a La tutela técnica corresponderá al Ministerio que tenga competencia para regular la política del sector en el cual la empresa pública ejerce su actividad. La tutela financiera corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda.

9.^a Los miembros de los consejos de administración de las empresas públicas deberán ser profesionales independientes o directivos de la propia empresa. Para evitar la ingerencia de la Administración en las decisiones de las empresas públicas, los funcionarios públicos no formarán parte de sus consejos.

10.^a Terminado el ejercicio económico, las empresas rendirán cuenta de su gestión al Congreso, al *holding* a que pertenecen, al Ministerio de la tutela técnica y a la I.G.A.E., poniendo de manifiesto los resultados obtenidos en relación con los objetivos fijados. En todo caso mostrarán la concordancia de las decisiones tomadas con respecto a los objetivos preferenciales señalados para la empresa pública.

11.^a Los presidentes y consejeros de las empresas públicas serán responsables ante el ministro de tutela de que las decisiones adoptadas en el transcurso del ejercicio hayan estado de acuerdo con los objetivos señalados en la política de empresa pública, así como del grado de consecución de los objetivos operativos fijados.

12.^a Para que la implantación del sistema de dirección por objetivos se efectúe de manera realista, consideramos necesario que los profesionales directivos

sean concededores de dicha técnica. Por la Universidad, en los institutos de empresa, deberá crearse el oportuno diploma con tal finalidad; a cuyo efecto deberá establecerse el correspondiente convenio de colaboración con los *holdings* de empresas públicas.

NOTAS

(1) No abordaremos en este artículo las medidas para contener el crecimiento de los gastos sociales, por existir los trabajos de García de Blas y de Gonzalo González que abordan esta materia. Por otra parte, mis ideas sobre este tema fueron expuestas en el trabajo en colaboración «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 12-13.

(2) Sobre esta cuestión puede verse: J. BAREA, «Pasos para la implantación en España de un Presupuesto por Programas», *H.P.E.*, n.º 11, 1971.

(3) BRIAN ABEL-SMITH, *¿Cuánto cuesta la salud?* Prólogo de J. Barea. Editorial MAPFRE, S. A., Madrid, 1982.