

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.