

# DIFERENCIA ENTRE PRESUPUESTO PROGRAMADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO

Valentín EDO HERNANDEZ, Laura de PABLOS ESCOBAR  
y Aurelia VALIÑO CASTRO

**U**NA de las causas a las que se suele aludir como factor influyente en el crecimiento del gasto público es la técnica incrementalista utilizada en la presupuestación. Esta se refleja de dos formas distintas. Por una parte, en los incrementos que sufren los créditos inicialmente aprobados en la Ley de Presupuestos de cada año sobre lo presupuestado en el ejercicio anterior y, por otra parte, en los aumentos que estos créditos presupuestados sufren a lo largo del año debido a las modificaciones de que suelen ser objeto los primeros. Además, el proceso presupuestario español arrastra un importante desajuste entre el crédito total presupuestado y el gasto que finalmente se ejecuta. Tanto el incrementalismo como el desajuste entre lo presupuestado y lo ejecutado son muestras de la falta de racionalidad en la planificación del gasto.

La información recogida en el cuadro n.º 1 y en el gráfico 1 permite corroborar las anteriores denuncias, ya que apunta a los siguientes resultados:

— Los créditos iniciales aumentan cada año con respecto a los presupuestados del ejercicio del año anterior en torno a un 12 por 100.

— Los créditos totales siempre superan significativamente a los créditos iniciales, salvo en 1984 y en 1986 para el caso concreto de las remuneraciones del personal, que disminuyen. En

este sentido, cabe destacar que los aumentos mayores se registran en las operaciones de capital, principalmente en las transferencias de capital (ej.: estas últimas sufrieron un incremento de un 50 por 100 en 1987). Por su parte, dentro de las operaciones corrientes, fueron los capítulos de compra de bienes y servicios, y de gastos financieros e intereses los que sufrieron mayores ampliaciones. No se puede afirmar que exista una tendencia al alza o a la baja en el proceso incrementalista ni en la elaboración de créditos iniciales, ni en las ampliaciones de crédito que se efectúan cada año.

Por lo que se refiere al grado de ejecución del presupuesto de gastos, por capítulos, medido éste como el cociente de obligaciones reconocidas entre los créditos definitivos, como se puede observar en el cuadro n.º 1, cabe destacar las siguientes conclusiones:

— Aunque parece apreciarse una mejora en el grado de ejecución del gasto a lo largo del período considerado, no se logra alcanzar el óptimo, puesto que en ningún ejercicio se ejecuta el gasto presupuestado al 100 por 100.

— Comparando las operaciones corrientes con las operaciones de capital, se observa que las primeras presentan siempre un mejor grado de ejecución que las segundas. Estas últimas incluso han empeorado en los dos

últimos años, pasando de unos niveles ya reducidos —el 78 y el 79 por 100 en 1984 y 1985, respectivamente— a otros aún inferiores —el 76,3 y el 77,3 por 100 en 1986 y 1987, respectivamente.

— Si observamos la composición de las operaciones corrientes, podemos comprobar que el mayor grado de realización se alcanza en los gastos de personal y en las transferencias corrientes. A pesar de esto, y en concreto para el caso de los gastos de personal, hay una ligera tendencia a empeorar el porcentaje de ejecución.

— Por el contrario, los gastos en bienes y servicios registran una apreciable mejora en los dos últimos años.

— Si lo que observamos, finalmente, son las operaciones por cuenta de capital, no se puede afirmar que existan cambios ostensibles en el grado de ejecución. Únicamente señalar que en 1987 se produce una mejora en el capítulo de inversiones reales, y en 1986 y 1987 un ligero empeoramiento para el caso de las transferencias de capital.

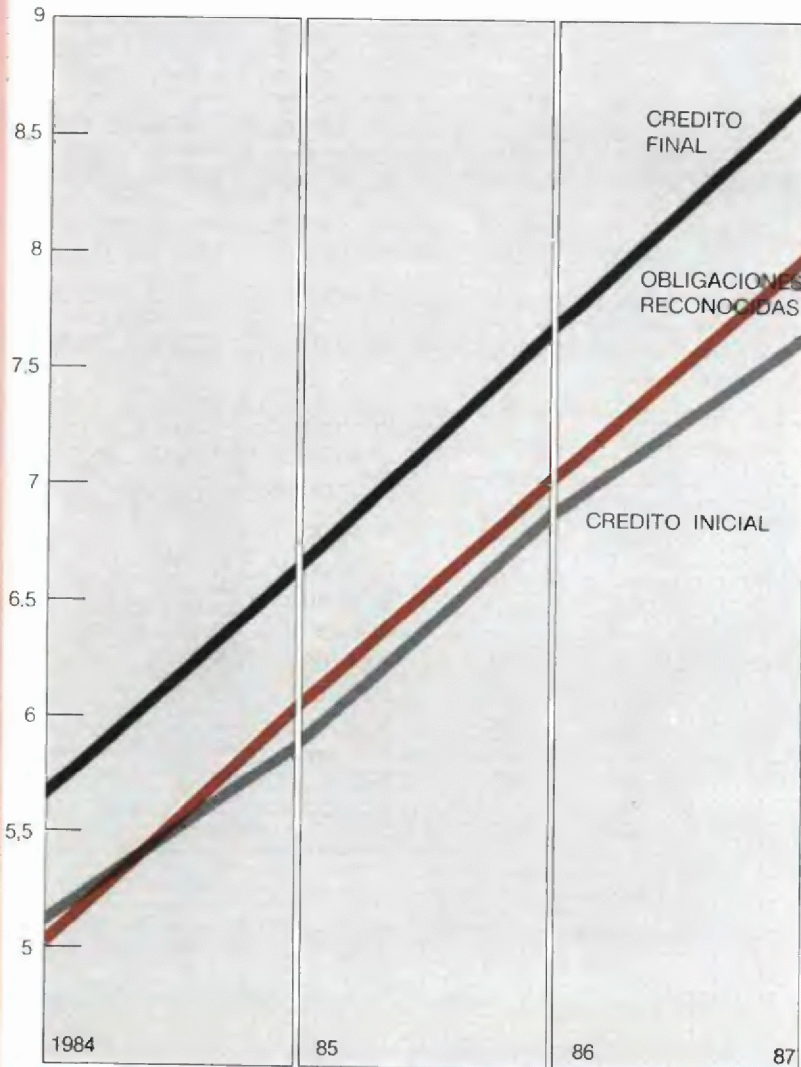
— En el gráfico 1 se puede observar la evolución de los créditos iniciales, créditos finales y obligaciones reconocidas en los años 1984-1987. En él se reflejan ostensiblemente las diferencias entre los tres conceptos descritos anteriormente, obtenidas sobre las cifras del cuadro n.º 1.

Por lo que se refiere a la ejecución del gasto por funciones, tal como se puede observar en el cuadro n.º 2, se pueden destacar las siguientes características:

— Las partidas mejor ejecutadas son los gastos en seguridad, protección y promoción social; en regulación económica de



**GRAFICO 1  
EJECUCION DEL PRESUPUESTO  
EN TERMINOS AGREGADOS  
1984-1987**



sectores productivos, y en producción de bienes públicos de carácter social y económico, ya que han superado siempre el 90 por 100. Hay que añadir que la deuda pública, en los dos últimos años analizados, sobrepasa el 96 por 100 (96,7 por 100 en 1986 y 99 por 100 en 1987).

— Por el contrario, los niveles más bajos de ejecución corresponden a los gastos de reconversión, reindustrialización y desarrollo empresarial (74,9 por 100 en 1985 y 54,8 por 100 en 1987) —salvo en el año 1986, donde superan el 90 por 100—, y a los gastos en regulación económica

de carácter general, que además presentan un notable empeoramiento —del 84,9 por 100 en 1985 al 72,9 por 100 en 1987.

— Atendiendo a la clasificación funcional, los grupos con mayor peso específico sobre el crédito total presupuestado son los gastos originados por la deuda pública, los de seguridad, protección y promoción social, defensa, protección civil, seguridad ciudadana y transferencias al sector público territorial. De éstos destaca la ejecución en los gastos de seguridad, protección y promoción social y la deuda pública, especialmente en los dos últimos años, y el resto se mantiene en nivel intermedio.

— Finalmente, tampoco se observa una tendencia definida ni a la mejora ni al empeoramiento del grado de ejecución de lo presupuestado en los distintos grupos funcionales de gasto durante el periodo analizado.

En resumen, se comprueba la tendencia incrementalista, tanto en la elaboración de los créditos iniciales como en la modificación de éstos hasta conseguir el crédito total. Al analizar el Presupuesto por capítulos se observa que las mayores ampliaciones de crédito se registran en las operaciones por cuenta de capital que, a su vez, son los gastos que peor se ejecutan.

Por otra parte, al analizar el presupuesto de gastos por grupos funcionales se observa que los que peor se ejecutan son los destinados a reconversión, reindustrialización y desarrollo empresarial que son, a su vez, los menos importantes entre las distintas agrupaciones por funciones. Las cifras indicadas son una muestra clara de la irracionalidad del proceso presupuestario en Es-



CUADRO N.º 1

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPITULOS

CAPITULOS	1984			1985			1986		
	Créditos iniciales	Créditos totales	Obligac. reconoc.	Créditos iniciales	Créditos totales	Obligac. reconoc.	Créditos iniciales	Créditos totales	Obligac. reconoc.
Cap. 1 .....	1.217.072	1.162.755	1.132.676	1.323.648	1.369.723	1.316.473	1.453.165	1.512.880	1.457.220
Cap. 2 .....	183.895	223.743	191.620	200.667	268.072	211.160	211.731	304.941	254.072
Cap. 3 .....	290.537	371.713	369.664	693.865	865.895	775.023	894.484	1.115.213	1.059.378
Cap. 4 .....	2.263.343	2.626.904	2.340.895	2.455.873	2.633.446	2.578.736	3.231.538	3.295.304	3.175.707
<b>T. corr.</b> .....	<b>3.954.937</b>	<b>4.385.120</b>	<b>4.034.855</b>	<b>4.674.053</b>	<b>5.137.136</b>	<b>4.881.392</b>	<b>5.790.918</b>	<b>6.228.418</b>	<b>5.946.377</b>
Cap. 6 .....	451.713	508.334	396.323	481.864	562.512	439.069	413.692	513.374	395.902
Cap. 7 .....	708.374	783.924	611.205	742.302	962.656	766.408	706.423	945.508	717.584
<b>T. cap.</b> .....	<b>1.160.087</b>	<b>1.292.258</b>	<b>1.007.528</b>	<b>1.224.166</b>	<b>1.525.168</b>	<b>1.205.477</b>	<b>1.120.115</b>	<b>1.458.882</b>	<b>1.113.486</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>5.115.024</b>	<b>5.677.378</b>	<b>5.042.383</b>	<b>5.898.219</b>	<b>6.662.304</b>	<b>6.086.869</b>	<b>6.911.033</b>	<b>7.687.300</b>	<b>7.059.363</b>

CAPITULOS	1987			PORCENTAJE DE REALIZACION OBLIG. RECO./CREDITOS TOTALES			
	Créditos iniciales	Créditos totales	Obligac. reconoc.	1984	1985	1986	1987
Cap. 1 .....	1.591.103	1.657.870	1.576.062	97,4	96,1	96,3	95,1
Cap. 2 .....	232.475	327.740	300.311	85,6	78,8	83,3	91,6
Cap. 3 .....	892.410	1.107.387	1.034.398	99,4	89,5	95,0	93,4
Cap. 4 .....	3.798.318	4.032.435	3.901.659	89,1	97,9	96,4	96,8
<b>T. corr.</b> .....	<b>6.514.306</b>	<b>7.125.443</b>	<b>6.812.419</b>	<b>92,0</b>	<b>95,0</b>	<b>95,5</b>	<b>95,6</b>
Cap. 6 .....	478.473	592.568	506.635	78,0	78,1	77,1	85,5
Cap. 7 .....	653.586	962.113	695.349	78,0	79,6	75,9	72,3
<b>T. cap.</b> .....	<b>1.132.059</b>	<b>1.554.681</b>	<b>1.201.984</b>	<b>78,0</b>	<b>79,0</b>	<b>76,3</b>	<b>77,3</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>7.646.365</b>	<b>8.680.124</b>	<b>8.014.403</b>	<b>88,8</b>	<b>91,3</b>	<b>91,8</b>	<b>92,3</b>

Cap. 1 = Remuneración de personal.  
 Cap. 2 = Compra de bienes y servicios.  
 Cap. 3 = Intereses.  
 Cap. 4 = Transferencias corrientes.  
 T. corr. = Total operaciones corrientes.

Cap. 6 = Inversiones reales.  
 Cap. 7 = Transferencias de capital.  
 T. cap. = Total operaciones de capital.  
 Total = Total operaciones corrientes y de capital.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado y elaboración propia.

paña, en el que los créditos iniciales se incrementan sistemáticamente año a año, los créditos finales, que se dotan cada año, también se incrementan y, además, la ejecución del gasto no se adapta al crédito final presupuestado.

**BIBLIOGRAFIA**

Ministerio de Economía y Hacienda. *Estadísticas de Ejecución del Presupuesto*. 1984, 1985, 1986 y 1987 (liquidación provisional).

CUADRO N.º 2

**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS POR GRUPOS Y FUNCIONES**  
(Millones de pesetas)

GRUPOS Y FUNCIONES	1985			1986			1987		
	Créditos totales	Obligac. reconoc.	Porcent. realizac.	Créditos totales	Obligac. reconoc.	Porcent. realizac.	Créditos totales	Obligac. reconoc.	Porcent. realizac.
1. Servicios de carácter general .....	180.653	160.001	86,6	173.926	162.749	93,6	194.862	179.980	92,4
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana ....	944.336	828.559	87,7	991.974	873.317	88,0	1.093.855	1.027.572	93,9
3. Seguridad, promoción y protección social .....	1.598.639	1.564.109	97,8	1.924.815	1.872.614	97,3	2.143.030	2.102.495	98,1
4. Producción de bienes públicos de carácter social .....	684.234	663.206	96,9	737.758	683.664	92,7	822.832	783.964	95,3
5. Producción de bienes públicos de carácter económico.	687.065	646.885	94,2	611.613	575.511	94,1	708.292	672.809	95,0
6. Regulación económica de carácter general .....	246.815	209.618	84,9	586.700	466.680	79,5	891.816	649.933	72,9
7. Regulación económica de sectores productivos .....	467.675	454.273	97,1	361.610	350.672	97,0	232.738	211.221	90,8
8. Reconversión, reindustrialización y desarrollo empresarial .....	121.867	91.258	74,9	75.098	67.846	90,3	150.856	82.738	54,8
9. Transferencias al sector público territorial .....	930.329	757.152	81,4	1.233.639	1.064.562	86,3	1.617.667	1.410.914	87,2
10. Deuda pública .....	1.352.615	1.201.725	88,8	2.072.791	2.003.676	96,7	9.295.722	9.200.366	99,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>7.214.228</b>	<b>6.576.786</b>	<b>91,5</b>	<b>8.769.924</b>	<b>8.121.291</b>	<b>92,6</b>	<b>17.151.670</b>	<b>16.321.992</b>	<b>95,2</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado y elaboración propia.