

EL GASTO PÚBLICO COMPROMETIDO

El control del gasto público tropieza frecuentemente con la existencia de un elevado volumen de gasto *comprometido*; esto es, un conjunto de gastos que, al elaborar el presupuesto de un año determinado, viene *impuesto* por decisiones adoptadas con anterioridad, constituyendo un componente externo que condiciona las posibilidades abiertas al proceso de elaboración y decisión presupuestaria.

Cuanto mayor es la importancia del gasto comprometido o «incontrolable», como suele denominarse en la práctica presupuestaria norteamericana, menor es la flexibilidad del presupuesto de gastos para adaptarse a las necesidades coyunturales de cada momento, y mayor la dificultad que reviste la acción encaminada a moderar su crecimiento.

No es fácil determinar con exactitud la proporción de gasto público que cae dentro de esta categoría de «gasto comprometido». Sólo un análisis detallado y minucioso de las diferentes partidas presupuestarias permite obtener cifras significativas.

En España, dentro de los trabajos solicitados por la comisión encargada de elaborar una política de gasto público en 1978, se hizo un intento (1) de valoración del gasto *comprometido* en el Presupuesto de 1978, obteniendo como resultados más significativos que el 78,1 por 100 del presupuesto de gastos del Estado y el 96 por 100 de los gastos de la seguridad social podían considerarse como gastos comprometidos o incontrolables (2).

La importante influencia que los compromisos del pasado tienen en el gasto público de hoy constituye un hecho bien conocido de quienes deben anualmente realizar las previsiones y estimaciones presupuestarias. Su existencia genera un sentimiento de impotencia —cuando no de irritación— en los responsables presupuestarios ante las voces que reclaman insistentemente, desde una perspectiva económica general, una contención o reducción del gasto público, ante el carácter *estructural* de buena parte de los créditos presupuestarios.

La contención y control del gasto público es, sin embargo, una labor paciente y com-

partida, y por tanto la existencia en cuantía importante de gastos comprometidos lo único que hace es radicalizar la necesidad de una acción perseverante, cuyos efectos no tendrán probablemente nunca carácter inmediato, sobre la base de una conveniente información y análisis de las causas que impiden un uso más flexible del gasto público.

En este sentido, cinco recomendaciones parecen de particular interés para la realidad presupuestaria española:

1.º Es urgente acometer estudios detallados sobre las diferentes categorías de gasto para conocer, con el mayor grado de precisión, el peso de los gastos comprometidos en las distintas partidas de gasto, identificando así los núcleos de resistencia y alternativamente la capacidad de ajuste que tiene el Presupuesto.

Los trabajos realizados en otros países, y particularmente en Estados Unidos (3), destacan la superioridad de los estudios sectoriales detallados frente a los análisis globales, con menor capacidad explicativa de las causas del gasto comprometido.

2.º La reducción o limitación del gasto comprometido requieren tiempo y, por ello, deben programarse con un horizonte plurianual conveniente. Los logros año a año en la contención del gasto comprometido suelen ser imperceptibles y, vistos aisladamente, desalentadores, por lo que reclaman un periodo más amplio en el diseño de los objetivos y en la evaluación de los resultados.

3.º Es preciso potenciar la parcela de la Administración al servicio del gasto público para mejorar los análisis y racionalidad en el gasto. En general, las mejoras administrativas de medios personales y materiales en la hacienda pública española se han encaminado a la faceta tributaria, lo que es explicable, dado el margen de evasión y defraudación fiscal habitual en España, pero este impulso de la tarea controladora del lado de los ingresos públicos no debe hacer olvidar la importancia de mejorar en muchos sentidos el proceso presupuestario del gasto público, lo que reclama un mayor destino de medios a este conjunto de tareas.

4.º El peso importante de los gastos comprometidos en el total del gasto público señala con toda claridad las dificultades del uso de esta magnitud presupuestaria con fines de ajuste coyuntural y rechaza, por quiméricas, las alteraciones funcionales año a año en parcelas cuantitativamente significativas de su contenido.

5.º La importancia relativa del gasto comprometido varía en función de la estructura del gasto público total. Cuanto mayor sea el gasto de personal, los intereses de la deuda pública y los gastos de transferencias —que son las partidas en que con mayor intensidad toman cuerpo los compromisos de ejercicios anteriores— menor será la capacidad de uso discrecional del gasto público, y menor será, por tanto, la posibilidad de lograr el control de su crecimiento.

NOTAS

(1) El trabajo de referencia fue realizado por un grupo integrado por Ceferino Argüello (que actuó de coordinador), Gregorio Mañez, José Gallego, Adolfo Jiménez y Francisco Prieto.

(2) Los mismos criterios utilizados en este trabajo aplicados al Presupuesto consolidado de 1989 arrojarían un porcentaje del 65 por 100 de gasto comprometido. Sin embargo, en los gastos corrientes la proporción comprometida es del 72,5 por 100, que continúa siendo considerablemente elevada.

(3) En la línea de trabajos globales, destaca la aportación de Murray L. Weidenbaum en el *Informe Proxire*, vol. I, bajo el título «Budget Uncontrollability as an Obstacle to Improving the Allocation of Government Resources». El camino de estudios sectoriales detallados es el seguido fundamentalmente por Martha Derthick en *Uncontrollable Spending for Social Services Grants*, Ed. Brookings Institution, Washington, 1975.