

«Balance y Perspectivas tras una década de Gasto Público»

Este trabajo brinda una visión panorámica amplia y no fragmentaria de una década agitada e intensa de gasto público durante la cual el Gobierno Vasco ha ido emergiendo hasta ocupar un papel clave en la provisión de bienes públicos y en la regulación de la actividad económica general. Sirviéndose de una agrupación de las funciones de gasto en gastos políticos, sociales y económicos, analiza, en un primer punto, su distinto ritmo de evolución y el singular protagonismo de cada uno de estos componentes del gasto público. En la segunda parte del trabajo se muestra la aparición de los síntomas de agotamiento del actual modelo presupuestario, haciéndose un repaso crítico de las distintas fases de su funcionamiento y de las poco halagüeñas perspectivas financieras. Finalmente, se formulan propuestas de reforma con el fin de implantar un engranaje que trabaje eficazmente la planificación, la programación, la presupuestación y el control del gasto público, que sirva para introducir progresivamente la dirección por objetivos y la eficiencia en la Administración de la CAPV.

Lan honek, gastu publikoaren aldetik benetan mugimendu eta bizitasun handiko hamarkada baten ikusmira orokor eta ez-zatikatu bat eskaintzen digu. Hamarkada horretan Eusko Jaurlaritzaren figura gero eta gailentzenago Joan da funtsezko paper bat betetzera iritsiz ondasun publikoen hornikuntzan eta iharduera ekonomiko orokorraren erregulazioan. Gasto politiko, sozial eta ekonomikoetako gastu-funtzioen taldekapen batez baliatuz, berorien eboluzio-eritmo desberdinak eta gastu publikoaren osagai horietako bakoitzaren aparteko protagonismoa aztertzen ditu lehen puntu batean. Eta lanaren bigarren partean, berriz, gaur egungo aurrekontu-eredua akituta edo aurkitzen delako zantzuak aipatzen dira, bere funtzionamenduko fase desberdinen errepaso kritiko bat eginez eta aurrera begira etorkizun batere ez irribarretsu bat iragarritz. Eta azken atal batean erreformatzeko proposamenak egiten dira, plangintza, programazioa, aurrekontugintza eta gastu publikoaren kontrola modu eraginkor batean lotuko dituen engranaje bat ezartzeko asmoarekin, horrela honek EHKako Administrazio publikoan pixkana-pixkana helburuen eta efikaziaren araberrako zuzendaritza bat sartzen joateko balio izan dezan.

This article offers an extensive and non-fragmentary picture on the Public Spending carried out by the Basque Government throughout the past decade. Along this period, the Basque Government has been increasingly consolidating and now plays a key role on the provision of public goods and on the regulation of the economic activity. Classifying the Public Spending into political, social and economic spending, the authors analyze first the different evolution and the individual performance of these components. The second part of the work examines the symptoms of exhaustion of the current budgetary model, reviewing critically the different stages of its performance and the unattractive financial perspectives. Finally, some new proposals are formulated to design a framework that coordinates efficiently the planning, the programming, the budgetary process and the control of the Public Spending. This framework should endeavour to introduce gradually a «management by objectives» and the necessary efficiency in the Public Administration of the Basque Autonomous Community.

- 1. Panorámica del gasto público del Gobierno Vasco**
 - 2. El crecimiento del gasto público**
 - 3. La emergencia de la crisis presupuestaria**
 - 4. La reforma del modelo presupuestario**
 - 5. Algunas recomendaciones básicas formuladas por el Instituto Europeo de Administración Pública**
 - 6. Un posible encaje del proceso de planificación-programación-presupuestación en la Administración Pública de la CAPV**
- Referencias Bibliográficas**

Palabras clave: Gasto público, financiación autonómica, modelo presupuestario.

Nº de clasificación JEL: G18, H5, H61, H72, H74.

1. PANORÁMICA DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO VASCO

A lo largo de estos diez años conforme avanzaba la asunción de competencias, el Gobierno Vasco ha podido desplegar un protagonismo político y un papel beligerante en áreas de una gran relevancia política y social, como son la educación, la sanidad pública o el proceso de recuperación industrial, centros vitales para el desarrollo futuro del País Vasco.

La plasmación financiera de todas estas políticas interventoras, reguladoras y de provisión de servicios públicos se encuentra en los Presupuestos de la CAPV, que han experimentado un vertiginoso crecimiento al pasar de 48.370 millones de pesetas en 1981 a 476.500 millones de pesetas en 1991. En términos de porcentaje sobre el PIB, si el gasto público en 1981 era de 4,3%, en 1991 se rondará previsiblemente el 14%.

Si nos atenemos al último cuatrienio 1988-1991, período que se inicia con la transferencia de las competencias del Insalud a Osakidetza, y al que cabe denominar de consolidación del gasto público, porque supone ya una cierta estabilidad del nivel competencial asumido por el Gobierno Vasco y refleja de forma más adecuada tanto los recursos de que dispone como las tareas a las que ha de hacer frente, los ritmos de crecimiento de los diversos programas de gasto público son ciertamente muy importantes.

Durante este intenso período de reestructuración de los poderes públicos en la CAPV y trasvase de competencias fundamentales al Gobierno Vasco en el que el PIB de la economía vasca vino creciendo en términos corrientes a una tasa acumulativa anual del 10,8%, el gasto público ha ido creciendo sistemáticamente a tasas anuales superiores a las del PIB, siendo su tasa acumulativa anual en el período de 16,5%, 6 puntos superior a la del PIB.

Impulsado por esta fuerte dinámica, el gasto público ha ido escalando posiciones en su participación en el PIB y de suponer un 11,8% en 1988 llegará a ascender al término de 1991 a casi un 14%. Esta pauta de comportamiento sitúa a la elasticidad del gasto público con respecto al PIB durante el período señalado en un valor de 1,55, lo que significa que por cada punto porcentual de incremento del PIB, el gasto público se ha incrementado en 1,55 puntos.

Este fortísimo crecimiento del gasto público del Gobierno Vasco a lo largo de su primera década ha podido ser financiado holgadamente por cuanto los recursos, provenientes en su mayoría de los tributos concertados que recaudan las Diputaciones Forales, han experimentado tasas de crecimiento superiores a las conocidas por la propia economía. En un clima como éste, de ausencia de restricciones presupuestarias y, por ende, tan poco propicio a la consideración de los recursos económicos como recursos escasos susceptibles de ser mejor empleados en otros destinos alternativos, la Administración ha venido tomando decisiones en materia de política industrial, social, sanitaria o educativa, plasmadas en normas jurídicas que establecían programas o que reconocían derechos, cuyos costos financieros a medio y largo plazo no han sido ni suficiente ni claramente valorados.

2. EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

Procederemos a clasificar las funciones de gasto del Presupuesto del Gobierno Vasco en tres grandes grupos que nos ayudarán a ver dentro de la inextricable maraña de programas, la realidad esencial del gasto público en su primera década de existencia y los lineamientos que se dibujan en su evolución hacia el futuro. Los tres grupos de gasto serán gastos políticos, sociales y económicos. Antes de ofrecer el discurso analítico, intercalamos dos cuadros que, a modo de bosquejo gráfico sintético, señalan la dinámica seguida por éstos y su distinto protagonismo en la evolución observada por el gasto del Gobierno en relación al PIB (Cuadros n.ºs 1 y 2).

Gastos políticos. Recogen todos aquellos servicios de la Administración vinculados a la estructura institucional, esto es, a los grandes poderes que detenta un Estado, como son el legislativo, ejecutivo y judicial, así como sus instrumentos coactivos esenciales, el sistema penitenciario y el de mantenimiento del orden público. Estos gastos suponen en la CAPV el 11,5% del presupuesto.

Gastos sociales. Bajo esta etiqueta se agrupan todos aquellos servicios cuya finalidad es la mejora de las condiciones de vida tanto individuales como colectivas, incluyendo áreas como educación, sanidad, prestaciones sociales de diverso tipo, asimismo, los

Cuadro n.º 1. Gasto del Gobierno Vasco

Servicios producidos	1988		1991		DIFERENCIA (2)-(1)
	Millones de ptas.	% s/Pto. (1)	Millones de ptas.	% s/Pto. (2)	
GASTOS SOCIALES	227.689	75,62	331.927	69,66	-5,96
GASTOS ECONÓMICOS	46.695	15,51	89.645	18,81	3,30
GASTOS POLÍTICOS	26.711	8,87	54.928	11,53	2,66
TOTAL	301.095	100	476.500	100	—

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta General de 1988 y Presupuesto 1991.

Cuadro n.º 2. **Gasto del Gobierno Vasco. Participación porcentual en el PIB**

Servicios producidos	1988	1991	Diferencia 1991/88
GASTOS SOCIALES	8,9	9,6	0,7
GASTOS ECONOMICOS	1,9	2,6	0,8
GASTOS POLITICOS	1,1	1,5	0,4
TOTAL	11,9	13,7	1,9

Fuente: Idem Cuadro n.º 1.

de vivienda y urbanismo y los servicios deportivos, recreativos, culturales e informativos. La importancia cuantitativa de este vector de gastos asciende en la Comunidad Autónoma del País Vasco al 69,7% de los gastos totales.

Gastos económicos. Esta última rúbrica de naturaleza económico-financiera que representa el 18,8% restante del presupuesto abarca, por un lado, todos los asuntos y servicios económicos relativos a los combustibles, electricidad, agricultura, minería, manufacturas, transportes, comunicaciones, comercio y turismo, etc., y, por otro, las transacciones de deuda pública compuesta por el pago de intereses y gastos por concepto de suscripción y emisión de empréstitos públicos.

2.1. Gastos sociales

La actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma se ha centrado fundamentalmente en la producción de servicios colectivos, esencialmente los de sanidad y educación, que han sido calificados por los poderes públicos como bienes tutelares y, como tales, su consumo debe ser protegido y liberado de los condicionantes individuales de capacidad adquisitiva. Esto hace que la sociedad considere el gasto en educación y sanidad como una inversión imprescindible y determina el compromiso del poder político de sustentar la

oferta educativa y sanitaria en unos determinados niveles como un objetivo de justicia (obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, universalización de la sanidad pública).

La provisión de ambos bienes tutelares representa el 60% del presupuesto total del Gobierno y el 86% del vector de gastos sociales. Dado el peso específico de los mismos, su comportamiento será fundamental para explicar la evolución incrementalista sufrida por el conjunto del gasto público.

De los 1,9 puntos de ganancia en el PIB que durante el período 1988-1991 ha realizado el gasto público, 0,7 corresponden a gastos sociales, es decir, a la oferta de servicios colectivos, de sanidad y educación.

El fuerte crecimiento de gastos sociales, sanitarios y educativos, puede ser explicado desde el lado de la demanda por factores demográficos y económicos.

El elemento demográfico más influyente en la demanda de educación y sanidad es el tamaño y la estructura de los cohortes de edad de la población: por ejemplo, el 40% del gasto sanitario en España es absorbido por los mayores de 65 años y el número de individuos en edad universitaria ha sido un factor clave en la expansión de la demanda de educación universitaria.

De entre los factores económicos, la renta per-cápita es considerada en todos

Los estudios como una variable explicativa sumamente significativa. Efectivamente, los bienes tutelares manifiestan elasticidades renta superiores a la unidad, es decir, tanto el gasto sanitario como el educativo varían en proporción mayor que la renta y han sido calificados por ello como «bienes de lujo». En una reciente investigación, el profesor Barea calcula que cada aumento de 10.000 pesetas en el PIB por habitante da lugar a un incremento de 764 pesetas en el gasto de sanidad por habitante, lo que expresado en porcentaje, significa que la elasticidad del gasto sanitario respecto al PIB per-cápita es de 1,9.

Desde el lado de los costes, destaca la tendencia de estos gastos a aumentar más rápidamente que el nivel general de los precios, es decir que a la continua elevación de precios de la economía se superpone una inflación específica de los subsectores sanitario y educativo.

Como ha quedado anotado al situarse la educación y la sanidad en el centro nuclear del análisis del gasto público, descenderemos a enfocar con mayor profundidad, aunque sucintamente, las características del gasto de estos campos.

2.1.1. *El gasto en educación*

En la actualidad el Gobierno Vasco tiene las competencias de la práctica totalidad del sistema educativo. Las transferencias de los niveles previos al universitario se realizaron en septiembre y diciembre de 1980 y los correspondientes a las enseñanzas universitarias en marzo de 1985.

Además, diversas normas legales han surgido para regular la difusión del euskera en la sociedad vasca, implantando nuevos modelos para su enseñanza, intentando el reciclaje del profesorado para su euskaldunización, integrando la gran mayoría de las ikastolas en la red pública y subvencionando todo tipo de instituciones para el fomento del euskera.

Desde nuestro punto de mira, que es el de la medición del esfuerzo económico y el estudio de la evolución y tendencias del gasto público en educación, señalaremos los aspectos de mayor significado.

1. La participación del gasto educativo de la Administración Autónoma sobre el total del PIB experimenta un aumento sensible, pasando de un 2,5% en 1981 a un 3,8% en 1990. Sin embargo, en el período cuatrienal 1988-1991, este crecimiento se ha desacelerado, y en 1991 la tasa de participación previsiblemente se mantendrá en el 3,8% del PIB.
2. La tasa media de crecimiento del gasto educativo en el período 1981-1991, que ha sido del 17,9%, es inferior al crecimiento de los gastos totales del Gobierno Vasco. Estos crecieron como media anual en un 22%.
3. La elasticidad del gasto público con respecto al PIB durante toda esta década ha sido de 1,8 mientras que la elasticidad media PIB del gasto del Gobierno en educación ha sido tan sólo del 0,8. Esto significa que aunque en términos absolutos haya aumentado la proporción de la renta regional vasca que se dedica a educación, ha sido proporcionalmente mucho menor que la parte de la renta destinada al conjunto del gasto público.
4. Si analizamos la estructura del coste de producción de los servicios educativos a nadie puede sorprender que por tratarse de una producción de servicios, las remuneraciones de personal sean el componente básico, que junto con las transferencias corrientes y las compras de bienes y servicios componen un gasto corriente que asciende al 90% del gasto total durante el período 1986-1991. Esta periodificación es crucial para el gasto educativo puesto que 1986 es el primer año en que el Gobierno Vasco dispone de la práctica totalidad de competencias educativas.
5. El gasto imputable a las remuneraciones de personal viene disminuyendo su participación en el costo total pasando de un 50% en 1986, a un 44% en 1990, último ejercicio presupuestario liquidado.

El componente del gasto corriente que crece con mayor fuerza en este período son las transferencias corrientes, que pasan del 39% al

Cuadro n. 3. Participación del Gasto Educativo en el PIB

	%
ALEMANIA	4,4
BÉLGICA	5,1
CANADÁ	7,2
DINAMARCA	7,9
ESPAÑA	3,2
FRANCIA	5,7
HOLANDA	6,8
ITALIA	4,0
REINO UNIDO	5,0
U.S.A.	6,7

Fuente: Statistical Yearbook. Unesco 1989.

Se refiere en su mayoría a los años 1986, 1987.

42% en 1991, y especialmente las destinadas al sector privado, que representa actualmente el 32% del gasto total en educación.

6. El esfuerzo económico de la CAPV en educación, medido como porcentaje del gasto público sobre el PIB, se sitúa muy por debajo de la media de los países comunitarios y occidentales. La relación entre el gasto en educación y el PIB oscila entre el 4% de Italia y el 7,9% de Dinamarca (Cuadro n.º 3). Además, estos países europeos parten de un stock de capital invertido considerablemente superior, por lo que las diferencias cuantitativas observadas en cuanto a renta destinada a educación se agravan por diferencias cualitativas.

7. Las perspectivas de crecimiento del gasto público en educación van a ejercer una fuerte presión sobre los recursos públicos a asignar y entrarán en competencia con las peticiones de otros sectores.

Asistimos a demandas crecientes en enseñanzas medias y universitarias, a las que todavía no afecta la drástica disminución de la natalidad. Al coste de subsanar las disfunciones y cubrir las carencias

en el nivel universitario se añade el de implementación de la LOGSE en los niveles no universitarios, que en Euskadi se ha evaluado en 33.500 millones de pesetas en nuevas inversiones en un período de 4 años más otros 10.500 millones adicionales en la adaptación del personal docente.

2.1.2. El gasto en sanidad

El proceso de unificación de la red sanitaria pública iniciado con el nuevo modelo de distribución de competencias establecido en la LTH (Ley de Territorios Históricos), que atribuye al Gobierno Vasco el ámbito de la sanidad, da el paso decisivo con la transferencia del Insalud a la CAPV, que entra en vigor el 1 de enero de 1988. Desde entonces el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza se erigió en el Organismo Público que integra en una única estructura financiera, presupuestaria y organizativa la totalidad de los servicios sanitarios públicos de la CAPV.

Desde que Osakidetza asumió las competencias del Insalud está llevando a cabo un plan de racionalización y mejora del conjunto de la asistencia sanitaria pública con el fin de transformar el modelo sanitario existente aproximándolo

al llamado modelo de Servicio Nacional de Salud. De forma muy sintética todo esto ha supuesto:

- La unificación de los servicios sanitarios públicos en una estructura única; completada recientemente con la incorporación de los hospitales pertenecientes a instituciones sin ánimo de lucro —a través de Convenios de Vinculación—, y de los centros sanitarios todavía dependientes de los Ayuntamientos.
- La extensión de la cobertura sanitaria hasta alcanzar a casi toda la población.
- La implantación de las nuevas estructuras organizativas de la asistencia primaria y especializada.
- El incremento de la equidad a colectivos discriminados por su alejamiento de los recursos sanitarios.
- La oferta de nuevos servicios asistenciales.

Los aspectos más relevantes del gasto sanitario del Gobierno Vasco en el período que se inicia en 1988, cuando Osakidetza detenta ya el conjunto de la red pública de asistencia sanitaria, son los siguientes:

1. La participación del gasto sanitario del Gobierno Vasco sobre el total del PIB, que ascendía en 1988 al 4,27%, se ha mantenido prácticamente estable, pasando en 1991 a suponer el 4,34%. La elasticidad del gasto sanitario respecto al PIB es de valor 1,06, lo que significa que las tasas de crecimiento del gasto sanitario y del PIB han corrido parejas.
2. La tasa media de crecimiento del gasto sanitario en dicho período es inferior al crecimiento del gasto total del Gobierno. En efecto, frente a una tasa del 11,5% en sanidad, los gastos totales del Gobierno crecieron en un 16,8%.
3. Si la elasticidad del gasto público con respecto al PIB ha sido en este cuatrienio del 1,54, la elasticidad del gasto sanitario en relación al gasto público total ha sido del 0,7.
4. En consecuencia, el peso relativo del gasto sanitario con respecto al gasto gubernamental disminuye y pasa de

representar un 36,2% en 1988 a un 31,7% en 1991.

5. El aumento en términos nominales del gasto sanitario que reflejan las frías cifras de presupuesto ocultan una paradoja. Si del gasto nominal descendemos al gasto real descontando el efecto diferencial de los precios de los servicios sanitarios, y si al crecimiento del gasto real le deducimos el correspondiente al aumento de la población beneficiaria y al crecimiento de la tasa de cobertura, tal vez nos encontremos con que la prestación real media por persona protegida haya permanecido sin variación o incluso descendido.
6. La composición interna del gasto en sanidad presenta un abrumador predominio del gasto corriente, en torno a un 92% del gasto total del período, y dentro del gasto corriente, el de personal constituye la rúbrica fundamental.

Esto es fácilmente comprensible porque la atención sanitaria continúa siendo un proceso personalizado bastante artesanal. En el sector sanitario las sustituciones de trabajo por capital se han limitado prácticamente a los servicios auxiliares y a los servicios centrales de diagnóstico de los hospitales. La introducción de nuevas tecnologías en el campo sanitario no tiende a sustituir al factor humano sino que permite nuevas prestaciones.

7. Dentro del gasto corriente, destaca como es natural el fuerte componente del capítulo de gasto de personal. Su peso específico tiende a aumentar, pasando de estar en torno al 49% del gasto a situarse por encima del 52% en 1990. El fuerte incremento del gasto de personal se ha debido a la acción combinada de la variación de las plantillas y, muy especialmente, de las medidas legales de homogeneidad aprobadas recientemente que inciden sobre los sistemas retributivos y cuyos efectos previsiblemente se irradiarán amplificadoramente en los años próximos.
8. Hasta aquí el diagnóstico sobre el gasto sanitario. Su pronóstico es más turbador porque al gasto

Cuadro n.º 4. Participación del Gasto Sanitario en el PIB

(En %)

AÑOS	GASTO TOTAL EN SANIDAD		GASTO PUBLICO EN SANIDAD
	MEDIA OCDE.	ESPAÑA	ESPAÑA
1960	4,2	1,5	0,90
1965	4,8	2,6	1,32
1970	5,8	3,8	2,47
1975	7,0	4,9	3,79
1980	7,2	5,7	4,51
1984	7,5	5,9	4,79
1987	7,5	5,8	4,52

Fuente: OCDE. La Santé: financement et prestations y Barea Tejeiro.

sanitario público le queda un largo trecho por recorrer si partiendo del 4,3% sobre el PIB actual quiere alcanzar la tasa media de la OCDE en gasto sanitario público, que se sitúa en torno al 6% (véase Cuadro n.º 4).

9. Los factores que vienen presionando al crecimiento del gasto sanitario se harán sentir en el futuro con más fuerza:

- Los cambios en la mortalidad y morbilidad que desplazan a las enfermedades infecciosas y carenciales por las crónicas y degenerativas con un gran componente de «cuidado», costoso y carente de espectacularidad curativa.
- El envejecimiento de la población.
- Una mayor densidad de pruebas diagnóstico y terapéuticas por proceso y una mayor utilización de servicios hospitalarios, consumo de medicamentos, contactos con el médico.
- Intereses de las industrias farmacéuticas y electrodomésticas que en sus intentos por abrir nuevos mercados, crean nuevas necesidades para generar demanda.

— El presumible aumento de la renta per-cápita.

2.2. Gastos Políticos

El grueso de este renglón corresponde al programa de Seguridad Ciudadana, cuya historia se configura por el proceso de desarrollo y despliegue de la Ertzaintza que quiere culminarse para 1996. Para entonces, unos 7.000 agentes compondrán el cuerpo definitivo de la Ertzaintza. Entre 1983 y 1991 el presupuesto de Seguridad Ciudadana se ha multiplicado por 8 y ha ganado posiciones en la participación en el Presupuesto del Gobierno, pasando de representar un 0,3% del PIB al 1% en 1991.

Interesa, por otra parte, no por su importancia cuantitativa relativa, sino por su reciente evolución, detenerse en el análisis del gasto de otro importante programa político como es el de Justicia. Ya en 1987, aun sin recibir transferencia alguna en la materia, el Gobierno Vasco comenzó a desarrollar una actividad que consistió básicamente en subvencionar a centros penitenciarios y conceder becas a la formación y reciclaje de jueces y magistrados. Estas actuaciones alcanzaron dicho año la cifra de 239 millones de pesetas.

Desde que en 1988 se hace efectiva la transferencia relativa a los medios materiales de la Justicia, el Gobierno Vasco se ha embarcado en un acelerado programa de diseño y construcción de nuevos edificios judiciales y en un plan de informatización integral de la Administración de Justicia. En términos de gasto público, el resultado ha sido que el presupuesto de Justicia en tan sólo tres años se ha más que triplicado y ha gastado en el breve lapso de tiempo desde que recibió las competencias, cerca de 16.000 millones de pesetas. Este volumen de recursos destinados fundamentalmente a la construcción de edificios y sedes para la Administración de Justicia pretende, no sólo cubrir el déficit histórico de medios existente en la Administración de Justicia en nuestra Comunidad, sino además construir y equipar locales y plantas para acoger a 246 órganos judiciales y 298 jueces y magistrados. Estos objetivos superan incluso las necesidades previstas para la CAPV por la propia Ley de Demarcación y Planta Judicial.

2.3. Gastos económico-financieros

Toda una variopinta gama de políticas de gasto público como la producción de bienes públicos de carácter económico (infraestructuras de transportes y comunicaciones y otras básicas), la regulación de la actividad del sector público propio y de otros ámbitos económicos y sectores productivos y la promoción de determinadas actividades económicas y la deuda pública, se agolpan bajo esta sumaria agrupación. Estas funciones o políticas van a jugar un papel determinante en la reproducción y acumulación de capital, sentando las bases para llevar a buen término los procesos de industrialización y modernización.

Simplemente mirando el cuadro n.º 2 se comprueba que los gastos económicos han sido los principales responsables de la fuerte escalada del gasto público en el PIB durante estos últimos cuatro años. De los 1,9 puntos ganados por el gasto público, el 43%, es decir, 0,8 puntos, corresponden a los aquí llamados gastos económico-financieros.

Para haber logrado tal resultado, los gastos económicos han crecido a una tasa media anual del 25,7%, superior en 9 puntos a la tasa media observada por el conjunto del gasto público durante el citado cuatrienio, que ya se ha dicho que fue del 16,8%. Dado que la tasa media anual de crecimiento del PIB fue en el período de 10,9%, salta a la vista la muy distinta velocidad desarrollada por tales variables macroeconómicas.

Esta desigual dinámica queda reflejada en los valores de las elasticidades. La elasticidad PIB del gasto público ha sido del 1,54 y la elasticidad del gasto económico con relación al gasto total fue de 1,53. Por cada punto porcentual de incremento del gasto público (que a su vez ha crecido proporcionalmente más que el PIB), el gasto en infraestructuras de transporte y comunicaciones, en subvenciones a las empresas en crisis y en deuda pública, ha sido de 1,53 puntos.

En consecuencia, el peso específico del gasto económico en el gasto gubernamental ha aumentado sustancialmente, logrando pasar del 15,5% en 1988 a 18,8% en 1991.

Respecto a los heterogéneos componentes de este grupo de gastos, apuntaremos algunos comentarios pertinentes desde la óptica de su impacto en el gasto público y en el proceso presupuestario.

Sobre los gastos en políticas de regulación económica nos limitaremos a señalar que su propia naturaleza hace inocuos sus efectos en el gasto público, aunque su incidencia en el comportamiento de los agentes económicos puede llegar a ser abrumadora. Piénsese a modo ilustrativo en la regulación fiscal en materia de entidades de previsión social para atraer un enorme volumen de fondos de inversión o en la legislación sobre protección medio-ambiental, obligando a invertir en determinados equipamientos o prohibiendo el uso de tecnologías eficientes desde la rentabilidad privada, pero no desde la óptica de la rentabilidad social.

El grueso de los gastos económicos se han volcado, sin embargo, en los programas de creación de infraestructuras ferroviarias, portuarias y de transporte y en los programas de promoción de

la actividad empresarial. Todos ellos suponen el 67% del total del grupo y han experimentado un crecimiento del 84%.

El denominado Plan Extraordinario Europa 93 es un ejemplo ilustrativo. Al amparo de dicho Plan, el Gobierno Vasco se comprometió a destinar cuantiosos recursos en el período 1989-1992 a actuaciones en materia de carreteras, obras hidráulicas, puertos y aeropuertos y telecomunicaciones, con el fin de impulsar inversiones estratégicas de cara al futuro de Euskadi.

No es aquí el lugar adecuado para enfatizar la importancia de la inversión pública por su contribución decisiva a la futura capacidad productiva del país y a mejorar la rentabilidad privada del tejido productivo, pero sí cabe enjuiciar actuaciones del Gobierno Vasco como las comentadas que, adquiriendo fuertes compromisos financieros a medio plazo, condicionarán los presupuestos de años venideros tanto en su cuantía como en su distribución.

3. LA EMERGENCIA DE LA CRISIS PRESUPUESTARIA

En el contexto de este artículo, no ha de interpretarse la denominada «crisis presupuestaria» como una situación de alarma o de quiebra de la Administración. Tan sólo se pretende con tal término llamar la atención sobre la necesidad de cambiar el rumbo en materia presupuestaria o, en términos más generales, de la política de gasto público de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trata pues de reflejar la imposibilidad de continuar con presupuestos intensamente crecientes desde el lado de los ingresos, dado el techo al que se ha llegado de presión fiscal y la necesidad de cumplir con unas funciones presupuestarias consolidadas democráticamente y consideradas irreversiblemente básicas — como son la protección social, la sanidad, la educación y la inversión en infraestructuras— sometidas a dinámicas fuertemente incrementalistas.

La actuación del Estado en materia fiscal y presupuestaria, el enfriamiento de nuestra capacidad financiera y las turbias perspectivas de crecimiento económico son factores progresivamente constrictivos que obligarán a cambiar el rumbo de la política de gasto público en el conjunto de las Administraciones Públicas de la CAPV.

3.1. La década prodigiosa de la financiación del gasto público

Desde la vertiente financiera, los fuertes ritmos de crecimiento de los recursos que ha disfrutado el Gobierno Vasco le han permitido cubrir holgadamente sus gastos corrientes y mantener un elevado nivel de ahorro bruto con el que financiar presupuestos crecientes de inversión real y realizar transferencias de capital.

Sin embargo, las actuaciones fiscales y la severa política de contención del gasto público fijada por el Estado, condicionarán la capacidad de gasto de la CAPV.

Como es bien sabido, la capacidad financiera de la CAPV viene determinada por la recaudación de tributos concertados obtenida y por el Cupo satisfecho al Estado. En el orden fiscal se traduce en un premio o en una penalización en función del esfuerzo fiscal realizado por el País Vasco.

Pues bien, el citado «premio» o «beneficio del ingreso» obtenido por la vía del esfuerzo fiscal, y que se mide por el ratio entre la recaudación en el País Vasco de los tributos concertados y la recaudación de estos mismos en el territorio estatal, viene paulatinamente disminuyendo, tendencia que se ha acentuado en los últimos años.

Pero además, el escenario presupuestario de ingresos concertados del Estado, cuya evolución determina la capacidad recaudatoria del País Vasco, va a variar drásticamente.

El Estado ha venido realizando profundas reformas legislativas y de gestión tributaria que se han traducido en incrementos progresivos de la presión fiscal y tributaria. Durante la pasada década, la presión fiscal, definida como

la proporción de impuestos directos e indirectos sobre el PIB, ha aumentado en cerca de 10 puntos porcentuales. Esta política fiscal combinada con una contención en el crecimiento del gasto público han logrado ir disminuyendo el déficit público a pesar de las enormes dificultades que se han presentado. El objetivo del Ministerio de Economía y Hacienda de alcanzar el déficit cero en 1993 ha tenido que ser revisado y pospuesto por la enorme presión del resto de los ministerios, que ven muy difícil frenar tanto el desarrollo de políticas de carácter social como de inversiones en infraestructuras.

Este enorme esfuerzo recaudador llevado a cabo por la Administración tributaria del Estado, ha beneficiado al País Vasco, que ha experimentado altas tasas de crecimiento en sus impuestos concertados.

Ello ha otorgado a las Instituciones Autónomas una gran holgura presupuestaria que les ha permitido expandir sus presupuestos de gasto por encima de los crecimientos de los presupuestos estatales, lejos pues de los esfuerzos restrictivos del Estado. Así, en áreas esenciales se ha alcanzado un nivel de gasto superior al que el Estado hubiese realizado en la CAPV de haber conservado las competencias transferidas como cargas no asumidas.

3.2. El enfriamiento de la capacidad financiera

Una vez alcanzado el equilibrio presupuestario presumiblemente para finales de 1995, el Estado tratará de consolidar la situación alcanzada, por un lado, mediante el mantenimiento de la presión fiscal con incrementos de sus tributos no superiores a los de la economía, y, por otro lado, manteniendo los niveles de gasto público consolidados, política factible dado el alto grado de control y disciplina que se estima conseguir al final del proceso de reforma y reestructuración del gasto público.

En conclusión, a partir del momento en que el Estado alcance su equilibrio presupuestario, la capacidad financiera de la CAPV se verá drásticamente

limitada por la vía del crecimiento de los tributos concertados.

Por otra parte, la aplicación de remanentes a ejercicios futuros y los ingresos financieros descenderán de manera considerable a partir de 1992.

La financiación parcial de los presupuestos con cargo a remanentes va a ser prácticamente imposible dado que, por una parte, actualmente son casi inexistentes y, por otra, los límites que se han de imponer al gasto son tan fuertes que difícilmente se generarán excedentes presupuestarios en el futuro.

En segundo lugar, los ingresos financieros descenderán de manera sensible en relación a 1991. El descenso tendencial de los tipos de interés junto a una disminución paralela de los saldos de tesorería explican dicha merma.

Tampoco es nada halagüeña la perspectiva que se cierne sobre la Deuda Pública. Dada la actual Deuda viva del Gobierno, las emisiones previstas para los ejercicios futuros apenas cubren ni siquiera las propias necesidades derivadas de la Deuda.

Y, por último, aunque no lo menos importante, conviene resaltar que están pendientes todavía de discusión y aprobación dos leyes básicas reguladoras de la capacidad financiera del Gobierno Vasco, como son la Ley de Aportaciones y la Ley de Cupo, que concretarán para el próximo quinquenio el volumen de recursos de que dispondrá la Administración de la CAPV.

3.3. Las turbias perspectivas de crecimiento económico

En los informes anuales de la OCDE se subraya la persistencia de la recesión en la que se encuentran actualmente inmersos los 24 países desarrollados que conforman la OCDE y que experimentarán un crecimiento medio de 1,1% para 1991, muy debajo del 2,6% registrado el pasado año.

La recuperación que se espera conseguir en Occidente en el segundo semestre del presente año,

especialmente en Estados Unidos, sometida a gran incertidumbre, podría alumbrar una tímida expansión para el conjunto de la OCDE en 1992, lo que llevará a un crecimiento medio del 2,9%, muy lejos de las cuotas alcanzadas en el período de 1983-1990 de vigoroso crecimiento económico.

Para los años venideros, la perspectiva de crecimiento a nivel mundial es débil por cuanto algunas de las condiciones macroeconómicas y políticas fundamentales están debilitándose. La lenta e incierta recuperación de la economía americana sometida a un persistente desequilibrio de la balanza por cuenta corriente y a un endeudamiento público gigantesco que casi se ha multiplicado por dos desde 1980, la fortísima aceleración de la inflación y el fuerte crecimiento del proceso de reunificación, y el retroceso de la producción de Europa oriental y sobre todo, la alarmante desintegración económica de la URSS, son factores que apuntan en este sentido.

España terminará este año tachado de gris con una tasa de crecimiento de 2,5%, inferior en un punto a lo previsto por el Gobierno, y de confirmarse la recuperación económica en este segundo semestre especialmente la demanda de inversión, el crecimiento económico para 1992 se situaría en un 3,3%, por encima de la media europea.

Las previsiones de crecimiento del PIB de la economía vasca se sitúan en el 3% y 3,3% para 1991 y 1992, respectivamente.

4. LA REFORMA DEL MODELO PRESUPUESTARIO

4.1. El proceso presupuestario actual

A pesar de llevarse a cabo la elaboración del Presupuesto en términos de programas, el proceso presupuestario continúa con la rústica técnica incrementalista, si bien agrupando los créditos presupuestarios en programas. En la práctica, el proceso continúa siendo el conocido proceso decimonónico.

Los programas se amplían o se complementan con otros aprobados en virtud de nuevas disposiciones

legales y se actualizan monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el Gobierno, que pueden ser el índice de precios al consumo esperado, la tasa de crecimiento real estimado del PIB, o cualquier otro, pero no se someten a examen los programas antiguos ni las estructuras administrativas que los soportan, bien para suprimir aquellos que ya no tienen razón de ser o que ya no se consideran prioritarios.

El presupuesto nominalmente 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. El presupuesto por programas es sólo un ropaje que ha servido para cubrir formalmente el presupuesto tradicional de medios. El programa y los objetivos que se exponen en las memorias del presupuesto no son tales por cuanto que no son el verdadero soporte de la gestión del programa. En ningún caso se explicita con carácter vinculante y como vehículo que motive la asignación de recursos un cuadro de objetivos operativos y de indicadores relevantes que muestren qué es lo que se hace con los recursos disponibles y que permita además evaluar, durante y después del proceso, el grado de cumplimiento de los objetivos marcados.

Un análisis de la organización del sistema, de sus distintos componentes y de las relaciones que mantienen en el sistema nos mostrará la ausencia de unos o la preeminencia de otros.

4.1.1. Inexistencia de la etapa planificadora

La fijación como punto de partida de un plan de grandes prioridades presupuestarias carece en la CAPV de marco institucional efectivo, a pesar de que formalmente existe un documento de Planificación.

El montaje de una estrategia a medio y largo plazo a nivel de la Administración Autónoma ha merecido muy poca atención. Por esto, muchas decisiones

políticas que dan lugar a programas de actuación no parecen adoptarse bajo la óptica de las grandes prioridades presupuestarias establecidas para el medio plazo, con lo que su incidencia en el terreno presupuestario se dejará sentir con fuerza más adelante, cuando no quede otra solución que la resignación.

4.1.2. *La presupuestación Incrementalista*

Lo que conocemos como el proceso formal de presupuestación se convierte en una carrera contrarreloj para elaborar el Presupuesto dentro del plazo ritual. Por un lado, están las direcciones de servicios ocupadas afanosamente en cumplimentar la copiosa documentación formal-contable que se les ha remitido y por otro, la Dirección de Presupuestos que se tensiona para poder procesar una ingente cantidad de datos en un corto período de tiempo, a fin de que el Presupuesto como conjunto de documentos formales vea la luz antes del primero de noviembre.

La presupuestación o asignación de fondos presupuestarios no ha venido realizándose en el marco del análisis de programas. Dado que un alto porcentaje de los gastos está ya comprometido por leyes plurianuales y derechos adquiridos —beneficios sociales, programas en curso, deuda pública, etc.—, las negociaciones que tienen lugar entre el Departamento de Hacienda y el resto de Departamentos prestan atención prioritaria a los incrementos que superan la base consolidada en ejercicios anteriores, la cual es considerada intocable y no susceptible de revisión.

4.1.3. *La falta de programación*

La programación entendida como la definición de los objetivos operativos de carácter intermedio para la gestión, la evaluación de las diversas alternativas posibles para alcanzarlos y la determinación de los programas específicos de acción no existe aún ni en la etapa de la planificación ni en la propia de gestión.

4.1.4. *La ejecución de la decisión*

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 de los objetivos propuestos, de la productividad obtenida y de los costes en que incurre.

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 los de eficacia y eficiencia.

4.1.5. *La etapa de control*

En un modelo racional del proceso de asignación de recursos públicos, la etapa de control debería tener como fin el asegurar que los objetivos propuestos por el centro gestor sean alcanzados, y que lo sean además, con los medios previstos. Igualmente en esta fase se han de adoptar las acciones necesarias para corregir las desviaciones surgidas.

Sin embargo, el sistema de control realmente existente está fundamentalmente diseñado para el ejercicio del control de legalidad, cuya suprema aspiración es que la Administración Pública sólo pueda contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes establecidas.

Un sistema moderno de control debería evaluar también la eficacia de los resultados en relación a los objetivos previstos, la eficiencia de las acciones comparando los costes con los resultados, los recursos humanos, financieros y técnicos utilizados, así como la idónea organización y coordinación de dichos recursos.

4.2. **Las reformas macroeconómicas del presupuesto**

4.2.1. *Los escenarios macroeconómicos*

Muchos países europeos han adoptado, en la década pasada, medidas desde una perspectiva macroeconómica para hacer frente a la agudización

de las tensiones presupuestarias.

Actualmente, la mayor parte de los países de la OCDE elaboran marcos presupuestarios plurianuales, que suelen abarcar un período deslizante y continuo de tres a cinco años. Incluso Organismos Supranacionales como la CEE han comenzado a establecer programas presupuestarios plurianuales.

Desde esta perspectiva, la creciente atención dedicada al gasto público ha sido más bien globalizadora, preocupando más el volumen total de gasto público y su necesidad de contener su perturbador crecimiento en aras de frenarlo y llegar a eliminar el déficit público. Por el contrario, la preocupación microeconómica, interesada en los distintos programas de gasto en cuanto al análisis y evaluación de la eficacia, su impacto equitativo y el control de los mismos, ha sido ciertamente escasa.

Una técnica recientemente introducida incluso en la Administración Pública del Estado para vincular los objetivos de política económica a medio plazo con la presupuestación anual ha sido la que con terminología de estrategia militar se ha denominado escenarios macroeconómicos y presupuestarios.

Se parte de un cuadro macroeconómico que presenta la evolución en términos reales de los componentes del PIB por el lado de la demanda: consumo privado y público; inversión privada y pública, exportaciones e importaciones. Dicho cuadro se complementa con proyecciones de precios y costes laborales, del mercado de trabajo y del PIB por la vertiente de las rentas que son las remuneraciones de asalariados, el excedente bruto de explotación y los impuestos netos de subvenciones.

Una vez escenificada la evolución de la actividad económica se realiza una proyección de los ingresos de las Administraciones Centrales. Determinado el escenario de evolución de ingresos públicos y partiendo de la secuencia tendencial del déficit público, objetivo prioritario de la política presupuestaria, se obtiene residualmente la evolución del

volumen de gasto totales para el período de proyección.

La capacidad de maniobra real en cada área de política de gasto vendrá finalmente determinada por lo que resulte de deducir al gasto potencial la previsión de gastos mínimos o rígidos no afectados por objetivos de política.

4.2.2. *El decrementalismo: vía falsa para salir de incrementalismo*

La técnica de presupuestación plurianual no ha sido generalmente más que una simple proyección al futuro de los costos de los programas que ya estaban en marcha. Se realizan proyecciones independientes de los capítulos de gasto que no son más que extrapolaciones de las tendencias de gasto observadas y son comparadas con la evolución prevista de los ingresos y con los objetivos de déficit público. La diferencia (el «gap») entre la secuencia de ingresos y la de gastos será zanjada mediante recortes presupuestarios uniformes y generalizados, los «cutback packages» como los recién ejecutados por el Ministerio de Economía y Hacienda por un importe cercano al billón de pesetas. La programación plurianual concebida inicialmente como una técnica de planificación ha sido de esta manera perversamente transformada en un mero instrumento de control financiero, es decir, para servir a los fines de contención y restricción anual del gasto público.

Más que una herramienta concebida para moldear el futuro, la presupuestación plurianual ha sido usada para evitar que los futuros recursos no sean insuficientes para financiar los programas en curso y para que la expansión incontrolada de éstos no dé lugar a déficits indeseados.

La presupuestación decrementalista practicada en muchos países durante los pasados ochenta ha sido una variante del incrementalismo, mostrando los viejos rasgos familiares de aquélla.

La presupuestación decrementalista se basa en mantener intacta la política

presupuestaria, evitando introducir cambios importantes y redistribuciones de los recursos presupuestarios.

Mientras que el incrementalismo propone incrementos de los presupuestos por encima de la tasa de inflación, el decrementalismo propone incrementos, pero por debajo de la tasa de inflación. Mientras que el incrementalismo busca continuamente oportunidades para expandir continuamente los programas, el decrementalismo busca oportunidades para contraerlos.

4.3. Las propuestas de modernización del proceso presupuestario de la Administración Central del Estado

La Secretaría de Estado de Hacienda inició hace más de un año un proceso de análisis y discusión sobre la vertiente del gasto de los presupuestos públicos, es decir, sobre los mecanismos y modelos de presupuestación y control de los recursos utilizados en la prestación de servicios públicos. Esta iniciativa se está plasmando en un Libro Blanco sobre el gasto público, que realizará un diagnóstico sobre la situación actual, los problemas fundamentales de los sistemas de presupuestación, programación, planificación, contabilidad y control y las vías posibles para solucionarlos a la luz de la experiencia acumulada, las técnicas de gestión por objetivos y control por resultados y de las alternativas ofrecidas por países occidentales de economías avanzadas enfrentados desde hace tiempo a problemas similares.

El futuro modelo de sector público, según ha venido adelantando la Secretaría de Estado de Hacienda, podría configurarse en dos grandes bloques.

Por un lado, tendríamos la «administración reguladora», cuyas tareas fundamentales serían las propias de la Administración Pública tradicional consistentes en la elaboración y emisión de normas, directrices de política, el control del cumplimiento de las mismas, y la responsabilidad sobre los mecanismos de control y contabilidad.

Por otro lado, un bloque que es denominado «administración modular» que abarca aquella parte del sector

público cuya misión básica se orienta a la prestación de servicios a los ciudadanos. Al estar esta administración orientada a la provisión de servicios, interesada en que los ciudadanos obtengan diversas prestaciones públicas de calidad y en condiciones de igualdad, debe ser más sensible a las demandas y presiones de aquéllos y, por tanto, más dependiente de todos los aspectos relativos a una buena gestión.

Dado el carácter tradicional de las funciones atribuidas a la «administración reguladora», ésta no será sometida a grandes cambios.

Algunos órganos ministeriales a nivel central seguirán siendo los órganos pensantes que elaboran las líneas generales de la política, encargados de la planificación y programación, de la regulación del sector, del establecimiento del marco jurídico donde han de moverse las unidades gestoras pertenecientes a la «administración modular».

Las instituciones pertenecientes a la llamada «administración modular», que serán unidades productoras de servicios colectivos, tendrán una total autonomía de gestión. Al frente de dichas instituciones estarán equipos de gestores capacitados en la técnica de gestión por objetivos.

En estas unidades se hace más necesario que nunca la planificación y presupuestación por objetivos vinculadas a la eficiencia de su gestión.

Desarrollarán, por tanto, el presupuesto por programas como un sistema propio de las unidades productoras de los servicios colectivos.

Cada unidad productora de servicios colectivos funcionará con mucha mayor autonomía y flexibilidad, manteniendo su presupuesto, contabilidad y control de gestión de manera independiente. En el seno de la «administración modular», la auditoría interna deberá depender del propio gestor y convertirse en un instrumento básico para guiar la gestión y seguir fielmente la marcha de la actividad del ente de que se trate, alertando sobre los aspectos negativos de algunas realizaciones e impulsando las acciones correctivas adecuadas.

Como contrapartida al aumento de autonomía de que gozarán los gestores, deberán desarrollarse mecanismos adecuados para identificar responsabilidades y evaluar las consecuencias negativas de una gestión ineficaz e ineficiente.

5. ALGUNAS RECOMENDACIONES BÁSICAS FORMULADAS POR EL INSTITUTO EUROPEO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de 20 años tratando de llevar adelante reformas globales que abarquen todas las fases y aspectos del proceso presupuestario, la mayor parte de los países europeos están de acuerdo en impulsar una nueva estrategia de reformas, menos ambiciosa y global, pero más pragmática, para mejorar el proceso de gasto público.

Los principales rasgos de esta nueva estrategia son:

- Cambio en la orientación de los esfuerzos de la reforma desde el campo de la formulación presupuestaria al de la gestión directa del gasto.
- Abandono de la reforma programada, centralizada y uniforme y adopción de una reforma más participativa y adaptable a las situaciones existentes. El enfoque de la reforma debe ser más pragmático, más estratégico que detallista, más persuasivo que impuesto.
- Los principales beneficiarios de esta nueva estrategia de reforma serán los gestores, principales implicados en conseguir que las cosas se hagan y los servicios funcionen, más que los responsables de la gestión financiera y presupuestaria de los Ministerios de Hacienda y Finanzas.

Uno de los primeros pasos a dar en la reforma de todo el proceso es mejorar los sistemas de información en todas las vertientes (información contable, física y de productividad y de resultados u objetivos).

La intención de la reforma no es aumentar el flujo general de información

sino reducirlo para concentrarse en la información relevante sobre los problemas corrientes de gestión. Si la información es apropiadamente seleccionada, menos datos puede significar mejor información para la toma de decisiones.

Dado que el centro de gravedad de los sistemas de información de las Administraciones Públicas en España y en la CAPV reposa en los conceptos económicos de gasto y no en los programas ni en el seguimiento de sus 95 objetivos, debiera desarrollarse para su progresiva implantación la contabilidad analítica. La presentación de los créditos consolidados de los distintos centros gestores y la correcta imputación orgánica y funcional de costos es una necesidad para poder cuantificar el coste de los diversos programas.

Además, la definición de los centros de coste podría ayudar en el estímulo de las nuevas actitudes mentales y prácticas que se requiere de los responsables de gestión o managers.

En una buena parte de los países europeos (Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos) se están introduciendo las llamadas «value-for money audits», con el fin de mejorar los sistemas para gestionar bien el dinero público, sacarle más provecho y proponer medidas para reducir costos. Están basados en la evaluación sistemática y continua de:

- Los sistemas de gestión y de los procedimientos administrativos utilizados.
- Economía y eficiencia en la provisión de los servicios.
- Eficacia en alcanzar los objetivos.

Francia, por su parte, ha organizado una red de «cellules de controle de gestion». Cada Ministerio tiene su propia célula o unidad de control de gestión que ayuda a los managers a diseñar y a poner en práctica instrumentos y métodos de medida de ejecución de resultados y de toma de decisiones. A fin de guiar y coordinar la actuación de esta red de unidades de control, el Departamento de Finanzas, responsable último del Presupuesto, ha creado una célula general de gestión de control.

Del reconocimiento explícito del papel central de los objetivos del gasto dentro

del proceso presupuestario, es decir, punto de partida y eje sobre el que pivotan el feedback y todo el control del proceso en su globalidad, se deriva un esfuerzo previo de los centros gestores para:

- Expresar sus actividades en términos de programas, definiendo quién es el responsable de su gestión administrativa.
- Definir el producto final (output) de los mismos en términos de objetivos operacionales, es decir, susceptibles de ser expresados y cuantificados mediante indicadores que constituirán la base de la gestión y de la evaluación.
- Establecer niveles de resultados realistas a alcanzar.

Por tanto, es necesario hacer un esfuerzo previo de desarrollo, perfeccionamiento e implantación de un sistema de indicadores (proxi-measures) de objetivos, resultados e impactos a alcanzar en todos los programas existentes. Todo esto supone la clarificación entre costos e inputs, entre inputs y outputs, entre outputs intermedios y finales y la relación entre todos estos conceptos para elaborar indicadores de eficacia y eficiencia.

A modo ilustrativo podríamos señalar que, en ocasiones, algunas medidas indicadoras son absurdamente utilizadas en la medición de la eficiencia. Por ejemplo, resulta sorprendentemente habitual utilizar el gasto por alumno o el gasto sanitario por habitante como medida de la eficiencia de la educación o de la sanidad. Esto es confundir inputs con outputs.

Otro enfoque incorrecto se produce al utilizar medidas de esfuerzo laboral, tales como número de estudiantes que pasan por un programa de formación profesional, número de visitas de inspección de seguridad e higiene en el trabajo realizadas mensualmente, etc. Estas medidas, aunque atractivas y fáciles de manejar no nos dicen nada respecto a si los graduados del programa de formación profesional salen bien preparados o encontrarán empleo, o si la campaña de inspección sobre seguridad e higiene del trabajo ha contribuido a incrementar los sistemas de seguridad en la empresa o a reducir el número anual de accidentes de trabajo.

La preferencia que en muchos servicios sociales y sanitarios se da a los indicadores de output intermedio tales como el número de plazas residenciales para ancianos ocupados, la infraocupación de edificios, el número de camas ocupadas, etc., se deriva de la aparente facilidad, claridad e inmediatez de la medición. Pero el output final, que mide el grado de reducción de las necesidades sociales o la mejora de la salud de los enfermos, supone un cálculo complicado y exige tiempo.

6. UN POSIBLE ENCAJE DEL PROCESO DE PLANIFICACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CAPV

6.1. Consideraciones generales

El marco general, consistente en la fijación de objetivos socio-económicos y en la ordenación de prioridades, en el que ha de desplegarse la actividad presupuestaria debe ser competencia del Gobierno y ha de estar recogido en el Programa de Gobierno.

Con ello quiere mostrarse la necesidad de establecer una conexión satisfactoria entre la toma de decisiones políticas y el proceso presupuestario propiamente dicho, que evitaría la tendencia a que cada responsable de una área concreta de la actividad del sector público adopte decisiones aisladas del contexto general y que pueden hipotecar el futuro adquiriendo compromisos sustraídos a cualquier discusión y control.

Esta ligazón entre proceso político y la gestión presupuestaria cabe desarrollarse en un auténtico sistema integrado de planificación-programación-presupuestación que articule desde los objetivos socio-económicos fundamentales a alcanzar, que actuarían a modo de luces largas de una estrategia de cambio, a los programas intermedios plurianuales y los programas operativos anuales, que a modo de luces cortas son los que guían el tránsito por el corto período.

Un proceso integrado de planificación-programación-presupuestación se justifica

porque aspira a inyectar racionalidad y coherencia económica a las decisiones de gasto. Esto supone:

- Identificar y definir los objetivos sociales y económicos a alcanzar y satisfacer de acuerdo con las prioridades del Gobierno.
- Determinar el horizonte temporal en el que puedan ser alcanzados.
- Diseñar y formular en el marco de la programación plurianual los escenarios presupuestarios correspondientes a las políticas horizontales y sectoriales a medio plazo coherentes con los objetivos preestablecidos.
- Vincular lo anterior con las decisiones presupuestarias anuales.
- Conseguir dichos objetivos dentro de los plazos previstos y al menor coste posible.

6.2. El papel de la planificación y de la programación económica

1. La actividad planificadora y programadora debe vertebrarse en torno a los órganos del proceso de planificación que procederán a la elaboración de un Plan. Esta es la formulación sistemática, concreta y ordenada de los objetivos del sector público y de las acciones que pretende desarrollar para alcanzarlos en el marco de un horizonte temporal.

De este proceso debiera derivarse:

- Una planificación de carácter macroeconómico o escenarios macroeconómicos que precisen las grandes cifras y agregados en términos de contabilidad nacional de los objetivos de política económica y que sirvan de marco de referencia de la actividad del sector público.
- El diseño de estrategias de desarrollo sectorial con fijación de objetivos socio-económicos y propuesta de programas sectoriales de actuación debidamente priorizadas en cuanto

a sus costes e impacto en el gasto público.

- Un presupuesto de carácter normativo al que debiera adecuarse la actividad económica del sector público en el período de referencia.

2. Los centros gestores (Departamentos, Organismos Autónomos, Empresas públicas), por su parte, elaborarán un Presupuesto plurianual, donde queden plasmadas sus aspiraciones y objetivos, en términos de gastos adecuadamente proyectados y enmarcados en los escenarios presupuestarios.

Como quiere que la programación plurianual de los centros gestores presumiblemente presentará divergencias respecto al llamado Presupuesto Normativo, se habrá de crear un proceso para que ambos lleguen a ser conciliados. Este proceso de convergencia entre los programas a medio plazo de los centros gestores con los grandes objetivos de política económica dará lugar a nuevas propuestas, previsiones y rebajas que llegarán a concluir en un Presupuesto plurianual pero ajustado a los objetivos del Plan.

3. La programación de las inversiones públicas.

Por el carácter típicamente plurianual de los compromisos de inversión y las consecuencias sobre el gasto corriente que aquéllos acarrearán para el futuro, y por el efecto de la inversión sobre la capacidad productiva de la economía y, por tanto, sobre su tasa potencial de desarrollo, se hace imprescindible programar adecuadamente la actividad inversora del sector público.

La implantación de una Comisión de Inversiones Públicas con vocación de coordinar los distintos proyectos de inversión de las Administraciones Públicas y diseñar una estrategia inversora para el País Vasco debiera ser contemplada y puesta en marcha sin dilación.

Esta Comisión sería la instancia

responsable de evaluar y seleccionar los programas fundamentalmente inversores y los distintos proyectos de inversión que los componen.

Es en el seno de esta Comisión

donde podrá ser evaluada la rentabilidad financiera, económica y social de los distintos proyectos y donde se elabore el Programa de Inversiones Públicas, a desarrollar en un horizonte temporal a medio plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1988): «El gasto público en la democracia española. Los hechos». Papeles de Economía Española, n.º 37.
- ARGUELLO REGUERA, C. (1986): «Realidad y futuro de la reforma del proceso presupuestario». Hacienda Pública Española, n.º 100.
- ARGUELLO REGUERA, C. (1985): «Control de gasto público y aspectos organizativo-institucionales del presupuesto». Papeles de Economía Española, n.º 23.
- BAREA TEJEIRO, J. (1985): «Causas del crecimiento del gasto y mecanismo para su control». Papeles de Economía Española, n.º 23.
- BAREA TEJEIRO, J. (1991): «Gasto público en Sanidad en el contexto internacional». Presupuesto y Gasto Público, n.º 3.
- BERMEJO, C.J. (1987): «La planificación y el presupuesto: punto de encuentro y desarrollo en la programación presupuestaria sectorial». Hacienda Pública Española, n.º 102/103.
- BLASCO SÁNCHEZ, CUEVA CALABIA (1987): «Estado actual de presupuestación por programas: el presupuesto a medio plazo». Hacienda Pública Española, n.º 102/103.
- BORRELL FONTELLES, J. (1988): «Balance de la Política presupuestaria durante el período 1982-1988». U.I.M.P. Santander.
- BORRELL FONTELLES, J. (1985): «Una aproximación a la historia presupuestaria de la transición política». I.C.E. n.º 617-618 (enero-febrero).
- BORRELL FONTELLES, J. (1985): «El gasto público en la crisis: tendencias y estrategias». Papeles de Economía Española, n.º 23.
- CALLE SAINZ, R. (1986): «Gasto público y eficiencia: una síntesis de los fallos del sector público». Hacienda Pública española, n.º 100.
- DANEKE, G.A. y STEISS, A. W. (1991): «Análisis de la planificación y de las políticas para los administradores públicos». Instituto Politécnico de Virginia (USA).
- ELORZA, M. y GRAFE, F. (1988): «Perspectiva económica a medio plazo del sistema educativo vasco». Ekonomiaz, n.º 12. «Economía y Educación».
- GARCÍA RUBIO, A. y MARTÍN PLIEGO, J.V. (1990): «El gasto público en España: comparación internacional». Cuadernos de Actualidad, n.º 3. Instituto de Estudios Fiscales.
- IWASKON, W.B. (1984): «Los presupuestos por programas: planeación, programación y presupuestación». Manual de presupuestos. Mac. Graw Hill.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, M. (1985): «Problemática de la gestión del gasto público». Papeles de Economía Española, n.º 23.
- NOVICK, D.: «The origin and history of program budgeting». CMR. vol. 11.
- PASTOR, S. (1990): «A propósito de eficacia del gasto público». ICE, abril 1990.
- QUADE, E.S. (1989): *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- RAIA, A.P. (1989): *Administración por objetivos*. Editorial Trillas. México D.F.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1985): «¿Por fin un presupuesto por programas?». Papeles de Economía Española, n.º 23.
- SCHICK, A. (1966): «The road to PPB: the stages of budget reform». Par, vol. 26.
- URRETAVIZCAYA, J.M. (1991): «Propuesta para modernizar, agilizar y racionalizar la presupuestación por programas dentro de la CAPV». Instituto Vasco de Estadística.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1990): «Dimensión y crecimiento del gasto público: teoría y evidencia». Hacienda Pública española, n.º 115.
- VVAA (1988): *El gasto público en la democracia*. Papeles de Economía Española, n.º 37.
- VVAA (1990): *Las políticas de gasto público. Diez años de Gobierno Vasco (1981-1991)*. Departamento de Hacienda y Finanzas. Gobierno Vasco.
- ZABALZA MARTI, A. (1991): «Los procesos de planificación, presupuestación, contabilidad y control en el marco de la modernización administrativa». Cuadernos de actualidad, n.º 4. Instituto de Estudios Fiscales.
- ZAPICO GOÑI, E. (1988): «La modernización del gasto público». Papeles de Economía Española, n.º 37.
- ZAPICO GOÑI, E. (1989): *La modernización simbólica del Presupuesto Público*. HAEE/IVAP. Bilbao.
- ZAPICO GOÑI, E. (1991): «Public budgeting and financial management reform in Europe». European Institute of Public Administration.
- ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1989): «Nuevas perspectivas de la planificación económica». Boletín de Estudios Económicos, vol. XLIV, Universidad de Deusto.