

REFORMAS PRESUPUESTARIAS DE LA EFICACIA: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA (1979-1996)

José Caamaño Alegre*

Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. RETRASO HISTÓRICO DE NUESTRO SISTEMA PRESUPUESTARIO. III. LOS APOYOS CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA. IV. LA ETAPA 1979-1987. EL SICOP, LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. 4.1. El Sistema de Información Contable y Presupuestaria. 4.2. La contabilidad analítica en PGCP'83. 4.3. El Presupuesto por Programas. V. LA ETAPA 1988-1996. DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS A LAS URGENCIAS DE MAASTRICHT. 5.1. Las Comisiones Funcionales del Gasto Público y las Comisiones de Análisis de Programas. 5.2. El sistema de seguimiento de objetivos. 5.3. La visión del sector público como "caja negra" y sucesivos recortes. 5.4. El atisbo de ZBB en el frustrado Presupuesto para 1990. REFLEXIONES FINALES.

PALABRAS CLAVE

Presupuesto. Reforma presupuestaria. Presupuesto por Programas. Gestión financiera. Contabilidad analítica. Sistemas de información. Gestión pública. Reforma administrativa.

I. INTRODUCCIÓN

Por "reformas presupuestarias de la eficacia" entendemos aquí, tomando la expresión en sentido amplio, todas aquellas transformaciones del sistema presupuestario dirigidas a asegurar la eficacia, eficiencia y economía en el empleo de los recursos públicos. A lo largo de las últimas décadas hemos asistido a diversas tentativas de implantar en la Administración Española este tipo de reformas. El propósito del presente trabajo es examinar lo que han dado de sí tales tentativas reformadoras, para lo cual, tras una breve referencia a las razones económicas y los apoyos constitucionales que las

* Departamento de Economía Aplicada

propiciaron, se pasa revista a las novedades introducidas en los períodos 1979-1987 y 1988-1996; esto es, desde el primer intento de aplicación del presupuesto por programas por el Gobierno de UCD (en los Presupuestos Generales del Estado de los años 1979-1982) hasta las últimas iniciativas del Gobierno socialista (proyecto de Presupuestos para 1996). La división en esos dos períodos responde, aparte de a la necesidad puramente convencional de organizar y distribuir de algún modo la materia, al hecho de que a partir de 1988 se suceden una serie de cambios relevantes con respecto a la etapa anterior.

El estudio se cierra con unas reflexiones finales, a modo de valoración global de las reformas realizadas, en la que se ponen asimismo en evidencia las posibles causas de su poca efectividad. Para dicha evaluación del éxito o fracaso de las reformas hemos atendido sobre todo a los dos siguientes elementos, que consideramos básicos en toda reforma presupuestaria de la eficacia:

1) **Orientación coste-resultado.** El énfasis de la gestión pública debe trasladarse de los procesos y procedimientos a los costes y las metas o resultados. Costes y resultados que pueden conceptualizarse en distintos términos según la filosofía de referencia, el nivel de gestión al que van dirigidos y/o la fórmula presupuestaria adoptada.

2) **Integración o conexión financiero-real.** En el presupuesto de medios no se conectan explícitamente las decisiones financieras con las estratégicas y operativas. Los procesos de elaboración-ejecución del Presupuesto y de formulación-gestión de las políticas públicas discurren en paralelo, si bien, claro está, con múltiples interferencias. Las reformas presupuestarias de la eficacia pretenden integrar ambos procesos -algo que también puede hacerse a diferentes niveles y/o con diverso alcance-.

II. RETRASO HISTÓRICO DE NUESTRO SISTEMA PRESUPUESTARIO

Cuando estaba a punto ya de concluir la década de los setenta, el sistema presupuestario español se encontraba muy atrasado en comparación

con los países de nuestro entorno. La estructura del presupuesto seguía siendo la tradicional orgánico-económica, si bien ciertamente mejorada en lo que atañe a la clasificación económica de los gastos públicos por la Orden Ministerial de 26 de julio de 1957 (1) y la de 1 de abril de 1967 (2), cuyas líneas básicas serían luego reiteradas y desarrolladas diez años más tarde por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (LGP). Pese a que ya en la citada OM de 1967 y más claramente en la LGP se vislumbraba la posibilidad de avanzar en el futuro hacia técnicas presupuestarias de eficacia, el caso es que la década concluye sin que tales expectativas lleguen a cristalizar (3).

(1) Hasta 1957 puede decirse que la clasificación orgánica venía a ser la única, dada la inexistencia en la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 de una estructura funcional, y lo primario de la clasificación económica, que "atendía a criterios meramente administrativos, y puede decirse que prácticamente no existía como tal clasificación económica" -SÁNCHEZ REVENGA, J., *Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de las CEE*, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 54-.

La OM de 26 de julio de 1957 constituye pues el primer intento de mejora de la clasificación económica que, con el propósito de conocer "el coste que supone para el país el mantenimiento puro y simple de los servicios corrientes, *puramente administrativos*", en relación con los gastos de inversión destinados al mejoramiento y perfección de dichos servicios y al establecimiento de otros nuevos, comienza ya a distinguir los gastos ordinarios o de administración de los de inversión o de capital.

(2) A partir de esta Orden se afirmará ya con nitidez la distinción entre gastos corrientes, gastos de capital y gastos financieros, dándose así un primer paso hacia una clasificación económica que permita estudiar en adelante el presupuesto del Estado como un capítulo más del presupuesto económico nacional y facilite la utilización del mismo como instrumento de previsión y política económica. La creación en el presupuesto de gastos de partidas denominadas "conceptos estadísticos" -que no introducen una limitación cuantitativa en la disposición del crédito-, para el desglose de los artículos del capítulo de "compra de bienes y servicios" permitirá asimismo conocer los sectores productivos a los que afectará la demanda pública de bienes y servicios -*vid.* LOZANO IRUESTE, J. M., *Introducción a la teoría del Presupuesto*, IEF, Madrid, 1983, págs. 152-153-.

(3) En la OM de 1967 se introduce, por vez primera con carácter general, la clasificación funcional del gasto -aunque indicando que el control fiscal y contable de los gastos públicos se continuaría realizando únicamente sobre la clasificación orgánico-económica-. A los anteproyectos de presupuestos debía acompañarse una memoria en la que se indicasen, entre otras cosas, las funciones desempeñadas por el servicio gestor y los objetivos a conseguir con las dotaciones que solicitase. Se exigía además la inclusión en los Presupuestos de un anexo de personal, otro de proyectos de inversión y un tercero de costes y rendimientos. No obstante, la virtualidad práctica de estos mandatos fue muy escasa. La clasificación funcional no tendría otros efectos que los meramente estadísticos. Las memorias que habían de acompañar a los anteproyectos de presupuestos fueron cumplimentadas con el solo afán de "cubrir el trámite", aportando información poco o nada relevante. El anexo de proyectos de inversión no sirvió de base para un seguimiento de dichos proyectos en la fase de gestión, y el anexo de costes y rendimientos se quedó en papel mojado

Este notable retraso con que España se incorpora a las reformas del Presupuesto puede, no obstante, explicarse históricamente. Para empezar, hay que tener en cuenta que mientras otros países occidentales ven, tras la Segunda Guerra Mundial, aumentar el volumen de su sector público hasta hacer indispensables tales reformas, el nuestro sale del franquismo con "un sector público raquítico" (4). Por otro lado, las debilidades en cuanto a bases estadísticas, medios materiales y capacidad técnica de que adolecía nuestra Administración habrían contribuido también a retrasar la puesta en marcha de las necesarias reformas. La propia mejora de la clasificación económica de los gastos públicos -que no se produjo hasta 1967- condicionaba de algún modo la introducción de nuevas técnicas presupuestarias, al no considerarse viable abordar simultáneamente la reforma del Presupuesto desde la doble perspectiva macroeconómica y económico-gerencial. Un último factor puede encontrarse en el profundo cambio político y la grave crisis económica en que se vio inmersa España en la década de los setenta, que obligaron a dejar la modernización del sistema presupuestario para mejor ocasión.

Pero algunos de estos factores comienzan a cambiar hacia los años ochenta. En efecto, entre 1973 y 1985 prácticamente se dobla la participación del gasto público en nuestro PIB, hasta alcanzar el 42'5 %. El ritmo de expansión del gasto en esta época -1'7 puntos anuales de promedio- triplica el registrado en el período 1958-1973, sobrepasando con amplitud las tasas de crecimiento de los sectores públicos de la CEE en los años de la crisis (5). Aplicada a este sector público voluminoso y complejo, la estructura

ante la falta de una contabilidad analítica capaz de computar e imputar los costes y rendimientos que se solicitaban.

Por lo que respecta a la LGP, la misma establecía en su art. 52.1 que la estructura de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se determinaría teniendo en cuenta las finalidades u objetivos que con los gastos se propongan conseguir, disponiendo además en su art. 53.1.c) que cada Departamento u Organismo Autónomo había de establecer, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, un sistema de objetivos que sirviera de marco a su gestión presupuestaria. Y en el art. 17 se recogían los controles financiero y de eficacia, llamados a cerrar el ciclo de gestión suministrando *feed-back* a todo el proceso. Empero, hasta la década de los ochenta la eficacia práctica de estos preceptos fue poco menos que nula, quedando incluso lo dispuesto por el citado art. 53.1.c) a expensas de posteriores decisiones reglamentarias que viniesen a darle aplicación (disp. transit. primera).

(4) GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., "Tres lustros de cambios estructurales en el sector público", en *Economía española de la Transición y la Democracia 1973-1986*, CIS, Madrid, 1990, pág. 245.

(5) *Cfr. ibid.*, págs. 246-247.

orgánico-económica del presupuesto conducía fatalmente al incrementalismo. “Los créditos del año anterior se incrementan en las inevitables revisiones de precios y salarios, así como en los nuevos programas puestos en marcha. La estructura y falta de especificación presupuestaria no permite una revisión de los créditos ‘consolidados’, y de esta forma el sistema conduce a un crecimiento *ad infinitum* del gasto; no existe ningún procedimiento autorregulador de control, de forma que se precisa una fuerza exterior para detener el crecimiento ilimitado” (6).

La modernización del sistema presupuestario español se presenta pues como una necesidad imperiosa en los años ochenta, toda vez que nuestro país había optado ya -con dudas e infidelidades en 1959 y de forma más decidida en los programas de ajuste a la crisis de 1977 y 1983- por pasar del modelo económico “castizo” a uno de economía abierta, al que habría de enfrentarse con todas sus consecuencias desde su adhesión a la CEE en junio de 1985 (7). Y ante esa nueva perspectiva, la mejora en la eficacia del gasto estatal aparecía como el único camino capaz de conjugar unos niveles adecuados de infraestructura y servicios públicos, con la moderación del déficit y el mantenimiento de la cohesión social, condiciones todas ellas consideradas básicas para asegurar la competitividad de la economía española en relación con la europea sin quebrar el modelo de Estado social consagrado en la Constitución (8).

III. LOS APOYOS CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA

Prescindiendo de otros aspectos del tratamiento constitucional de la materia presupuestaria, que aquí no nos interesan -como puedan ser la delimitación del contenido de los Presupuestos Generales del Estado (9), o

(6) MARCOS SANZ, I., “Modelo constitucional de control del gasto público: pautas para su desarrollo”, en *Control del Sector Público*, IEF, Madrid, 1981, pág. 45.

(7) Cfr. FUENTES QUINTANA, E., Prólogo a la obra de J. M. CORONA y A. DÍAZ, *Teoría básica de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1994, pág. XXII.

(8) La necesidad de aumentar la inversión pública en infraestructura, enseñanza y formación profesional, investigación y desarrollo tecnológico, de forma compatible con los equilibrios macroeconómicos, como única vía para promover la competitividad empresarial española en relación con la europea es analizada por J. R. ÁLVAREZ RENDUELES en “Los servicios públicos y la competitividad de la empresa española y europea”, en *Papeles de Economía Española (PEE)*, nº 41, 1989, págs. 191-200.

(9) La Constitución Española (CE) establece con carácter general el contenido que deberán tener los PGE en su artículo 134 párrafo 2: “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del

la recepción de algunos principios presupuestarios clásicos (10)-, es posible identificar en nuestra Constitución de 1978 una serie de elementos sobre los que apoyar el proceso modernizador del sistema presupuestario español. Tales elementos podrían ser, entre otros, los siguientes:

- La definición de un "Estado social y democrático de Derecho" (art. 1.1), de la que se deriva el deber general de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para que la libertad y la igualdad del individuo y

sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado". Esta última obligación, de consignar el importe de los beneficios fiscales, fue debida a una enmienda introducida en el Senado por el profesor FUENTES QUINTANA. Se trata de una innovación sin precedentes en otros textos constitucionales, que supone, amén de una mejor salvaguarda del principio de universalidad, situar a nuestra Carta Magna en una dirección de vanguardia en materia hacendística -*vid.* FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda Pública. I. Introducción y Presupuesto*, Madrid, 1987, pág. 274-.

Tema distinto aunque relacionado con el anterior es el del ámbito material de las Leyes anuales de Presupuestos, sobre cuya problemática jurídico-constitucional puede verse el breve comentario de A. CANO MATA, publicado en la Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública (RDFHP), nº 207, 1990, págs. 695-704. Un tratamiento más extenso en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., "Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la S.T.C. 76/1992, de 14 de mayo", en RDFHP, Vol. XLIII, nº 224, marzo-abril 1993, págs. 335-350.

(10) La exigencia del art. 134, párrafo 2 CE, de incluir en los PGE todos los ingresos y gastos del sector público estatal, supuso una más plena consagración del principio de **universalidad**, con respecto a la Ley General Presupuestaria de 1977, en la que aquéllos comprendían exclusivamente los gastos e ingresos del Estado y los organismos autónomos administrativos, quedando al margen la Seguridad Social y los OO.AA. comerciales, industriales o financieros.

El mismo precepto citado otorga rango constitucional al principio de **anualidad**, mientras que el de competencia se halla a su vez recogido en el artículo 134.1 CE, que tiene no obstante una cualificada excepción en el presupuesto de las Cortes Generales. En efecto, las Cámaras "aprueban autónomamente sus presupuestos" -art. 72.1 CE-, los cuales se integran en el del Estado sin que puedan ser objeto de modificación alguna por el Gobierno. Un detenido comentario a los principios presupuestarios en la Constitución se contiene en RODRÍGUEZ BEREJO, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978", en *La Hacienda Pública en la Constitución Española*, IEF, Madrid, 1979, págs. 172-222; y algunas reflexiones aporta igualmente en su artículo "Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución", en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, CEC, Madrid, 1978, págs. 345-360. Puede verse también GARCÍA GARCÍA, J. L., "La constitucionalización de los principios presupuestarios", en *Presupuesto y Gasto Público (PGP)* nº 22, 1984, págs. 65-93. Más en general, un estudio de los principios constitucionales en materia financiera, con especial referencia a sus antecedentes en nuestra legislación -Leyes Fundamentales, Planes de Desarrollo, Ley de Administración y Contabilidad, Ley General Presupuestaria- y a su génesis en la etapa constituyente, es abordado por A. L. ANTONAYA SUJA en "Criterios rectores de aplicación del gasto público", *La Hacienda Pública en la Constitución...*, *cit.*, págs. 243-276.

de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2), además de responsabilidades concretas en materia de enseñanza (art. 27.4, 27.5 y 27.9), protección social y económica de la familia (art. 39.1), promoción del progreso y la estabilidad económica (art. 40.1), Seguridad Social (arts. 41 y 50) salud pública (art. 43), medio ambiente (art. 45) o vivienda (art. 47), entre otras, exigen el desarrollo de técnicas presupuestarias y de gestión idóneas para el desempeño de tan variadas funciones, superando los envejecidos moldes administrativo-presupuestarios del Estado liberal (11).

- En la misma línea hay que situar la recepción constitucional del principio de eficacia en la actuación administrativa (art. 103.1), y de los criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2). Según la versión más extendida de estas tres "Es" virtuosas, la "economía" se referiría a la búsqueda de la mejor relación calidad-precio en la adquisición de los recursos (*inputs*), la "eficiencia" a la maximización de la relación entre tales recursos y el producto (*output*) obtenido con ellos -tomando uno de ambos términos como dado-, y, por último, la "eficacia" valoraría el impacto o grado de consecución de los objetivos propuestos (*outcome*). Aunque una interpretación de los citados arts. 31.2 y 103.1 CE a la luz de estas categorías no parece tarea sencilla (12),

(11) Esta misma idea ha sido destacada, desde una perspectiva más general y no en referencia específica a la Constitución española, por el profesor E. MOLDES TEO en su obra *Elección Pública: Hacia una teoría de los fallos colectivos*, IEF, Madrid, 1987, págs. 130-131.

(12) Quienes lo intentan se topan con la dificultad derivada de la aparente falta de armonía terminológica entre ambos preceptos. Así p. ej., algún autor observa que de considerar la economía, eficiencia y eficacia como conceptos diferenciados, la no referencia a esta última en el art. 31.2 CE "supondría una omisión, salvo que se entienda que se ha considerado implícita en los otros dos principios". Y viceversa, la no mención expresa de la eficiencia y economía en el art. 103.1 CE obligaría a considerar "que los redactores de la Constitución identificaron eficacia con eficiencia y economía, conjuntamente" -REDONDO DE LA VEGA, J., "Análisis de los principios de economía, eficiencia y eficacia aplicados a la auditoría de optimización de recursos", en *Crónica 1988-1989. Tribunal de Cuentas*, Asociación de Letrados y Auditores y Servicio de Publicaciones del Tribunal, Madrid, 1990, págs. 297-298-. No obstante, aun a aquellos otros autores que rechazan la triple categorización de referencia les cuesta dar con un camino interpretativo fácil. Para A. S. SUÁREZ SUÁREZ, que parte de la a su juicio indistinción entre los conceptos de eficiencia y economía, "cuando la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas hablan de los principios de economía y eficiencia, (...) deberían hablar de los principios de economía o eficiencia" -"El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas", en *Hacienda Pública Española (HPE)*, nº 80, 1983, pág. 68-. J. J. BLASCO LANG

lo que resulta evidente en todo caso es la idea de racionalidad económica, o instrumental, a la que apuntan tales expresiones del constituyente.

- Aunque el principio de especialidad cualitativa de los créditos presupuestarios pudiera entenderse comprendido en el de legalidad (13), lo cierto es que la no referencia expresa al mismo en el texto constitucional abre un importante margen de flexibilidad para adaptarlo a las exigencias derivadas de la implantación de técnicas presupuestarias de eficacia -*Performance Budget* (PB), *Planning Programming Budgeting System* (PPBS), presupuesto basado en la *Management By Objectives* (MBO), *Zero Base Budgeting* (ZBB) u otras-.

- El principio de justicia fiscal (art. 31.1), junto con el de equitativa asignación de recursos (art. 31.2) y, sobre todo, la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para una distribución de la renta personal más equitativa (art. 40.1), aconsejan -más allá de su aplicación estrictamente jurídica- el desarrollo de sistemas de análisis y evaluación capaces de establecer el efecto redistributivo de las políticas impositivas y de gasto público (14).

en cambio, pese a partir de la misma idea de no diferenciación entre economía y eficiencia, llega a una interpretación distinta del art. 31.2 CE, según la cual con la fórmula "eficiencia y economía" el constituyente habría querido decir en realidad "eficacia" y "eficiencia (o economía)" -*cf.* "La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control", en PGP nº 21, 1984, pág. 24-. A una conclusión sustancialmente similar parecen llegar GARCÍA GARCÍA -*cf.* *op. cit.*, pág. 93- y A. CAYÓN GALIARDO, aunque este último identificando las palabras eficacia y eficiencia, cuyo distingo se reduciría a una cuestión "meramente lingüística, según nos dejemos llevar por el término galo 'efficacité' o por el anglicismo 'efficiency'" -*La unidad funcional de la Hacienda Pública*, IEF, Madrid, 1988, pág. 225, nota 285-.

Por lo demás, vale la pena recordar que -al igual que la mencionada inclusión de los gastos fiscales en los PGE- la recepción de los criterios de "eficiencia y economía" en el art. 31.2 CE procede de una enmienda del profesor FUENTES QUINTANA, por la que se añadió un segundo párrafo al entonces art. 29, si bien el texto primitivo de la enmienda sería modificado después por la Comisión Mixta Congreso-Senado, sustituyendo el vocablo "economicidad" por el actual de "economía".

- (13) De forma que la autorización legislativa haya de ser especificada en las correspondientes partidas y no una mera autorización genérica de gasto -si bien la propia Constitución contiene una excepción referida a la Casa Real, art. 65.1 CE-. Así lo consideran algunos autores, entre los que destaca PÉREZ ROYO, F., *Derecho Financiero y Tributario (Parte General)*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1993, págs. 330-331.
- (14) En este sentido cabe mencionar, p. ej., la propuesta de creación de un modelo de microsimulación, del tipo "tax-benefit", que permita estimar el impacto redistributivo global

IV. LA ETAPA 1979-1987. EL S.I.C.O.P., LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

No faltaban pues, a principios de los años ochenta, razones económicas ni apoyos constitucionales para emprender una reforma de nuestro sistema presupuestario, encaminada a convertirlo en eje de un nuevo modelo de gestión caracterizado por la eficacia. Tras un vano y apresurado intento del gobierno de UCD en el período 1979-1982 (15), la tarea es asumida con

de las políticas de impuestos, transferencias y servicios públicos -*vid.* PAZOS, M., *Hacia un modelo "impuestos-prestaciones del gasto público" ("tax-benefit") del IEF*, Papeles de Trabajo del IEF, nº 12, 1994-.

Más en general, la necesidad de evaluar la "incidencia presupuestaria neta" en materia de redistribución de la renta ha sido destacada por SAUNDERS, P. / KLAU, F., "Le rôle du secteur public", en *Revue Economique de l'OCDE*, nº 4/printemps, 1985 (trad. de B. Gimeno, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, págs. 303 y ss.).

- 15 Se empieza intentando aplicar el presupuesto por programas a los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Sanidad y Seguridad Social en 1979, extendiéndolo en 1980 y 1981 a otros Departamentos, para culminar con su aplicación a toda la Administración en el ejercicio de 1982. Realmente este Presupuesto de 1982 no pasó de ser, desde el punto de vista documental, un presupuesto clásico al que se adjuntó un anexo con fichas de programas de poca utilidad y capacidad informativa, tanto para los ministerios gestores como para el entonces Ministerio de Hacienda. La pretendida "clasificación por programas" era en realidad idéntica a la orgánica: a cada centro administrativo le correspondió un programa y cada programa fue elaborado por un solo centro, sin que se recogiesen programas pluridepartamentales. Los distintos elementos de las fichas de programas -"objetivos", "actividades", "gastos", "medios personales" y "medios materiales"- no se definían ni estimaban adecuadamente, careciendo además tales fichas de cualquier referencia a los indicadores o *standards* cuantificados para los distintos objetivos, a las estrategias alternativas de acción o a la proyección de recursos y resultados más allá de la anualidad del presupuesto. Por lo demás, ni la presentación por programas tenía carácter vinculante, ni el proceso mismo de elaboración presupuestaria sufrió transformación sustancial alguna respecto a los cauces y métodos tradicionales, manteniéndose la desintegración del Presupuesto tanto con las políticas sectoriales como con la planificación económica general. En resumen, el llamado Presupuesto por Programas de ese año no fue más que un documento puramente formalista y sin eficacia real ni utilidad práctica alguna. Como causas del fracaso, S. HERRERO SUAZO y V. QUEROL BELLIDO apuntaban la premura en su implantación, la ausencia de una verdadera decisión política, efectiva y real, de implantación del nuevo sistema, la falta de organización y personal cualificado, y la pérdida de la mentalización o motivación necesarias para su puesta en práctica. "En los primeros momentos pareció aceptarse el nuevo presupuesto, más que como un medio de mejorar las decisiones, como una ocasión de incrementar las dotaciones presupuestarias. Al no conseguirse ese 'objetivo', los rectores ministeriales se desentendieron casi totalmente del problema y la elaboración del P.P. quedó reducida a poco más que un residuo del Presupuesto administrativo clásico, que ni servía para orientar las decisiones, ni para motivar la asignación de recursos, ni para dirigir la cuestión" (sic) -HERRERO SUAZO, S. / QUEROL BELLIDO, V., *Técnicas presupuestarias en la Administración pública*, INAP, Madrid, 1984, pág. 76-.

decisión por el primer gobierno socialista, que se lanza a un ambicioso proceso de reformas. Según el plan previsto, el Sistema de Información Contable-Presupuestaria (SICOP) y la contabilidad analítica diseñada en el Plan General de Contabilidad Pública de 1983 (PGCP'83) debían suministrar las bases informativas, organizativas e informáticas al nuevo y flamante sistema de presupuestación por programas. Veamos lo que dieron de sí estos esfuerzos reformadores que, adelantamos, alcanzaron logros más bien modestos en relación con las expectativas creadas.

4.1. El Sistema de Información Contable y Presupuestaria

El Sistema de Información Contable y Presupuestaria, que tuvo su origen inmediato en un estudio previo *para la reforma en la elaboración, mantenimiento, contabilidad y seguimiento del Presupuesto de Gastos* elaborado en enero de 1983, pretendía **recoger toda la información concerniente a las operaciones económico-financieras de la Administración del Estado en un sistema informático descentralizado e integrado** (16). Con ello se lograría, según la versión oficial, facilitar la elaboración del Presupuesto por Programas y el desarrollo del Grupo 9 del PGCP'83 (Contabilidad Analítica), así como la aplicación de un modelo descentralizado de gestión presupuestaria y contable -sin perjuicio de la centralización de información y concentración de decisiones que hubiesen de producirse en la Dirección General de Presupuestos e IGAE-, y, finalmente, la simplificación de los procedimientos administrativos presupuestarios y contables mediante la intensiva incorporación de la informática, que permitiría sustituir en buena parte el intercambio físico de documentos.

(16) Para su puesta a punto fue preciso contemplar actividades diversas, aunque necesariamente interrelacionadas, cuales serían, entre otras, el diseño y desarrollo de las aplicaciones; la definición y selección de recursos informáticos; un plan de recursos humanos y de formación (que afectó a 600 personas); y, finalmente, un plan de instalación que implicaba adecuar 4.500 metros cuadrados de locales. El proceso culminaría con la efectiva implantación del SICOP en todas las Oficinas Contables a 1 de enero de 1986, sin perjuicio de las tareas de actualización y adaptación permanentes que todo sistema de esta naturaleza exige a lo largo del tiempo -cfr. POU DÍAZ, J. / SOBRINO MORENO, J. M., "El sistema contable y presupuestario", en PGP nº 28, 1990, págs. 166-167-.

El SICOP comprendía a su vez dos subsistemas teóricamente incardinados, el de información presupuestaria y el contable, cada uno de los cuales con sus respectivas estructuras organizativas (17) e informáticas (18). El subsistema de información presupuestaria afirmaba como uno de sus principios inspiradores el de “autogestión” en la actividad del analista presupuestario, según el cual se habría optado por diseñar un modelo de información presupuestaria al servicio del propio analista y bajo gestión directa e interactiva del mismo. Sería el analista presupuestario, antes mero consumidor de los servicios de información que proporcionaba el Centro Informático, el que en adelante gestionaría directamente para sí tales servicios, asumiendo la iniciativa en el tratamiento y solicitud de la información, de forma conversacional y dirigida por la propia pantalla (19).

(17) En su **área presupuestaria**, el SICOP se asentaba sobre una estructura organizativa integrada básicamente por la Dirección General de Presupuestos (DGP) y por las Oficinas Presupuestarias de los distintos departamentos ministeriales, las cuales sirven de enlace entre el propio Ministerio y la DGP, teniendo a su cargo la preparación del anteproyecto de Presupuestos para cada Departamento Ministerial. Un rol complementario correspondía a la Dirección General de Planificación, encargada de definir una planificación global y sectorial a medio plazo, en la que, al menos sobre el papel, debería insertarse la política presupuestaria anual.

Por lo que respecta al **área contable**, su estructura organizativa estaría integrada por la IGAE como Central Contable y por las distintas Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones Delegadas de los Departamentos Ministeriales de carácter civil, la Subdirección de Contabilidad del Ministerio de Defensa, la Oficina de Contabilidad de la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, y las Intervenciones Territoriales de las Delegaciones de Hacienda.

(18) En el **área presupuestaria** del SICOP, la arquitectura informática se organizó en torno a los siguientes criterios:

- La DGP dispondría de terminales de pantalla, impresoras y redes locales de ordenadores personales conectados al ordenador central de la Dirección General de Informática Presupuestaria (DGIP).
- Las Oficinas Presupuestarias contarían, por su parte, con terminales de pantalla, ordenadores personales e impresoras conectados al ordenador SICOP del correspondiente Ministerio, y también al ordenador central de la DGIP. Esta última comunicación tendría lugar a través de la arquitectura de red, apoyada en líneas punto a punto, dedicadas, entre los ordenadores SICOP de los Departamentos Ministeriales y el ordenador central de la DGIP.
- La DGIP actuaría como centro gestor de los recursos informáticos del sistema y de diseño y administración de los procedimientos informáticos que requiriera el mismo.

En el **área contable**, se contaba con dos “centros de proceso de datos” ubicados en la DGIP y en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera respectivamente, a los que hay que añadir los “equipos de proceso de datos” de que disponían los demás Centros Contables. Todas estas unidades estarían interconectadas mediante líneas de comunicación.

(19) Si la información a acceder tuviera el carácter de **masiva**, el sistema ofrecería al analista presupuestario la opción de solicitar el correspondiente informe, en modo interactivo. La

Otros rasgos de interés que presentaba el sistema eran la posibilidad de “visión parcelada” del presupuesto -muy acorde con el tratamiento de la información presupuestaria bajo un enfoque sectorial, característico de la organización de la DGP-, y el haberlo dotado de ciertos procedimientos de “simulación” para la confección de las diferentes hipótesis presupuestarias.

Con todo ello el SICOP aspiraba a facilitar y agilizar tanto la realización del **Presupuesto plurianual**, como la formulación, a partir del mismo, del llamado **Presupuesto normativo o indicativo**, que recogería los criterios presupuestarios del Gobierno para el próximo ejercicio. Asimismo, el sistema facilitaría la elaboración del **Presupuesto del ejercicio siguiente**, incluso componiendo y editando directamente toda la documentación presupuestaria -el estado de dotaciones financieras del Presupuesto de Gastos del Estado y de sus OO.AA., el anexo de personal, el anexo de inversiones públicas y del FCI, el estado de recursos, y la serie de libros azules, donde se ofrece una imagen muy agregada de la información presupuestaria (20)-. Una vez aprobado el Presupuesto, las Oficinas Presupuestarias dispondrían de un modelo informático que facilitase la desagregación de los créditos presupuestarios al nivel que deseara el propio Centro Gestor (**personalización del Presupuesto**) (21). Por último, en la fase de **seguimiento del Presupuesto**, el área presupuestaria del SICOP posibilitaría conocer el crédito disponible en cada aplicación presupuestaria así como la situación de los expedientes

edición del informe se produciría por la impresora del usuario, incorporando normalmente **preimpresos o preformatos** para resaltar su presentación.

J. POU DÍAZ y J. M. SOBRINO MORENO explican como en el ámbito de la organización económico-presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), se habría evolucionado desde una concepción de la informática como “caja negra” o “centro de servicios opaco” al que el analista se dirigía en demanda de información o de tratamiento de la misma, cuya ejecución corría a cargo del Centro Informático responsable, hacia una situación caracterizada por la distribución de la información a través del responsable presupuestario (presupuesto telemático) y por la gestión directa de las demandas presupuestarias por el propio analista -*cf. ibid.*, pág. 168-.

- (20) Una breve descripción de las series verde, amarilla, roja, gris y azul de libros presupuestarios, en el mismo año de la entrada en vigor general del SICOP, puede encontrarse en BERMEJO SÁNCHEZ, C. S., “Dos nuevos protagonistas en el sistema de información presupuestaria: la memoria de objetivos y la memoria funcional”, en HPE nº 97, 1986, págs. 140-150.
- (21) Dentro de la estructura orgánica se podía descender a nivel de Centro de Gasto, entendido como unidad orgánica vinculada al servicio presupuestario; dentro de la estructura funcional hasta un nivel de subprograma y, finalmente, la estructura económica sería desagregable a nivel de subconcepto y partida.

modificativos de créditos hasta su aprobación y, una vez producida ésta, el propio sistema emitiría los documentos contables y las comunicaciones que permitiesen informar, a la IGAE y a los Centros Directivos correspondientes, de su aprobación. A partir de ahí, el seguimiento de la ejecución del presupuesto quedaría ya a cargo del subsistema contable del SICOP.

Aunque todo este esfuerzo tuvo evidentemente su cara positiva, en cuanto supuso un notable avance en la tecnificación de los procesos presupuestarios y contables, agilizándolos y mejorando la situación del analista, al liberarle de tareas mecánicas y permitirle gestionar directamente la información, lo cierto es que el SICOP se quedó corto en aspectos fundamentales. Aparte de la falta de integración con otros sistemas informativos (22), su principal limitación radica en que se **asentó sobre las rutinas de trabajo establecidas -que eran las de una gestión presupuestaria tradicional-, viniendo de algún modo a consolidarlas**. En lugar de responder a las exigencias derivables de la nueva filosofía de gestión que aspiraba a introducirse, el SICOP se concibió de hecho con vistas a facilitar el viejo *modus operandi*, sin alterarlo más que en lo estrictamente indispensable. Si obviamos los pretendidos presupuestos “plurianual” y “normativo”, basados en modelos de simulación parciales y extrapolaciones poco rigurosas, e incumplidos o reajustados casi siempre, resulta claro que tanto la elaboración del Presupuesto como su seguimiento y control permanecían fieles a los parámetros “clásicos”. Así, el estado de dotaciones financieras del Presupuesto de Gastos, que constituía el documento básico del Presupuesto del ejercicio siguiente, se gestaba a partir de los datos sobre la evolución de los créditos aprobados para el ejercicio en curso, negociándose sólo los “incrementos” por encima de esta “base”, y sin que el SICOP ofreciese información alguna sobre el grado de consecución de los objetivos ni sobre el coste incurrido para cada uno de ellos (23). Y algo similar puede decirse del seguimiento de la ejecución

22 El propio Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) llegó a tomar consciencia de “la falta de integración existente entre el SICOP (Sistema de Información Contable-Presupuestaria) y otros sistemas como los de control de expedientes, inventario de inmovilizado, gestión de nóminas, etc.” -MAP, *La modernización de la Administración del Estado. Los Servicios Comunes*, edita MAP, Madrid, 1991, pág. 56-.

23 Esta falta de información informatizada sobre el grado de cumplimiento de los objetivos era expresamente reconocida en 1986 por el propio Subdirector General de Planificación y Programación (Centro Informático del Presupuesto y el Plan), al postular como tarea pendiente de cara al futuro la de “avanzar hacia un subsistema de información para el

presupuestaria: "El destinatario del SICOP es principalmente el Ministerio de Economía y Hacienda desde el punto de vista de su función controladora de la legalidad limitativa del gasto en la ejecución del presupuesto. La información ofrecida por el SICOP muestra el grado de utilización de los créditos asignados a cada ministerio pero no permite el seguimiento por programas en términos de eficacia o eficiencia" (24).

De este modo la informatización y mecanización, en lugar de coadyuvar a la transformación del Presupuesto en verdadero instrumento de gestión, acaban contribuyendo a perpetuar el *statu quo*. Como empieza a reconocerse incluso en algunos países en desarrollo, los sistemas de información informatizados se han centrado a menudo, independientemente de sus intenciones iniciales, en las antiguas necesidades operativas de la administración pública, dejando en plano secundario o irrelevante la información gerencial, por lo que "no se ha ejercido la función de crear instrumentos de apoyo a la toma de decisiones", echándose en falta un "redireccionamiento estratégico de los diversos sistemas de información, de forma de incorporar los nuevos conceptos de gestión del aparato estatal" (25). Algo así ha ocurrido en España con la informatización del presupuesto que, presentada como adaptación a las nuevas necesidades, termina no obstante por convertirse en

análisis y seguimiento de los objetivos presupuestados que permita, en definitiva, informar acerca del grado de cumplimiento de los objetivos planificados para los programas presupuestarios, elemento esencial si se quiere consolidar la técnica de Presupuestación por programas" -SOBRINO MORENO, J. M., "El proceso de elaboración informática de los Presupuestos Generales del Estado para 1987", en HPE nº 102-103, 1986, pág. 163-.

- (24) ZAPICO GOÑI, E., *La modernización simbólica del presupuesto público. (Análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista)*, IVAP, Oñati, 1989, pág. 171. El autor abunda en ello en las págs. 145-147, sintetizando su valoración del sistema en la pág. 187 con estas palabras: "Hay un reconocimiento generalizado de la simplificación y agilización del proceso presupuestario gracias a la informatización de la contabilidad presupuestaria (proyecto SICOP), pero el producto de salida (output) que ofrece este sistema sigue sin cubrir las necesidades de información del directivo para el diseño, gestión y evaluación de sus programas. El énfasis de este sistema es el ofrecer una información periódica sobre el grado de agotamiento del crédito en cada una de las fases de la ejecución del presupuesto (ADOK)" -el subrayado es nuestro-. La nula utilidad del SICOP para los gestores ha sido también reconocida, respecto a la etapa 1984-1986, por F. MONTERO HITA y J. M. SOBRINO MORENO en "Nueva forma de presentación y operativa presupuestaria", en HPE nº 97, 1986, pág. 409.
- (25) PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (BRASIL), *Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado*, Brasilia, 1995, págs. 87-88.

un mero apéndice o complemento necesario de la vieja contabilidad, incapaz de adaptarse a las nuevas exigencias del sector público (26).

4.2. La contabilidad analítica en el PGCP'83.

Un segundo paso, en aquel plan de reforma al que nos referimos al inicio de este epígrafe IV, era el establecimiento de una contabilidad analítica, llamada a proporcionar información sobre todos los elementos de coste asociados a cada programa presupuestario, lo que había de resultar extraordinariamente útil tanto en la elaboración del Presupuesto (27), como para evaluar la eficiencia de los programas y de los centros de responsabilidad (28). Con tales expectativas destinóse a la contabilidad analítica el Grupo 9 del PGCP'83 (29), cuya estructura general constaba, a semejanza del Grupo 9 del Plan General de Contabilidad de la Empresa (PGCE), de tres elementos esenciales:

1) Un **modelo base** en el que se clasifican y acumulan los costes y se determinan, en su caso, los resultados de cada programa o centro. Modelo base que respondía a la concepción de coste completo o coste de absorción total (*full-cost*), con exclusión de los costes financieros, los cuales son tratados como costes de oportunidad en un modelo complementario.

(26) Cfr. ÁLVAREZ SANTAMARÍA, F. J., "De la planificación a la gestión del déficit: lecciones para una futura reforma presupuestaria", en ARENILLA SÁEZ, M. (Director), *Gasto público y crisis económica*, EGAP, Santiago de Compostela, 1994, pág. 173.

(27) En la elaboración del presupuesto por programas, p. ej., una de las informaciones básicas para decidir entre las diversas alternativas o cursos de acción que permiten la obtención de un determinado objetivo puede ser proporcionada a partir de la estimación previsional de los costes asociados a cada uno de ellos. A su vez, el conocimiento lo más exacto posible de los costes de prestación de un servicio público (o de consecución de un objetivo fijado) aporta unos datos muy valiosos para la elaboración de un presupuesto en el que se prevea la prestación de un servicio similar -cfr. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. M., "Aplicaciones de la contabilidad analítica en el sector público", en *Técnica Contable*, noviembre 1987, pág. 475-

(28) Véase p. ej. el trabajo de PRADO MARTÍN, A.; RIESCO ESCUDERO, M. y SANTOS PEÑALVER, J., "Intento de medida de la productividad en el sector público, con la información suministrada por la Contabilidad Pública", en *Actualidad Financiera*, nº 3, semana 18-24 de enero de 1988, págs. 147-166.

(29) Vid. la Orden de 20 de septiembre de 1983, por la que se desarrolla ese Grupo 9 del PGCP'83 (BOE 1 de noviembre de 1983).

En lo que refiere a la clasificación de los costes, se distinguía entre externos y calculados. Los primeros correspondían a conceptos registrados por la contabilidad externa en el Grupo 6 "Compras y gastos por naturaleza", incluyendo, *grosso modo*, las compras de materiales y otros elementos para consumo y reposición (subgrupo 60), los gastos de personal (subgrupo 61), los tributos (subgrupo 63) y los trabajos, suministros y servicios exteriores (subgrupo 64). Sobre el papel, estos mismos conceptos deberían -en lo que a actividades presupuestarias se refiere- figurar repartidos entre los "gastos de personal" (capítulo I) y los "gastos en bienes corrientes y servicios" (capítulo II) del Presupuesto de Gastos del Estado. Por costes calculados se entendían aquellos que, con independencia de su tratamiento en contabilidad externa, debían ser considerados de acuerdo con los criterios propios de la contabilidad analítica y, por tanto, serían calculados en su ámbito (30). En el PGCP'83 se daba esta consideración a las amortizaciones y a los costes de la previsión social de funcionarios (31). En cuanto a la localización e imputación de los costes, el sistema se articulaba sobre unos "centros orgánicos de coste", donde se tratarían y localizarían los costes (32), para imputarlos después a los correspondientes programas.

Respecto a los ingresos o resultados obtenidos a cambio de dichos costes, el apartado 1.6.8. del texto del Grupo 9 del PGCP señalaba, de forma

(30) Cfr. PGCP'83, "Definiciones y relaciones contables", cuenta 911.

(31) El tratamiento como costes calculados de las amortizaciones se fundaba en las diferencias de criterio que pueden presidir su determinación en el ámbito externo y en el ámbito interno, problema que puede verse acentuado en el sector público por la coexistencia de bienes de dominio público con los que no lo son. En cuanto a la previsión social de funcionarios, su consideración como coste calculado se justificaba tanto por las peculiaridades jurídicas del régimen de previsión social de los funcionarios con respecto al régimen general de la Seguridad Social (lo que obligaría a una homogeneización de conceptos para el cálculo de los costes), como por las derivadas del sistema de contabilización, por cuanto los costes reales se hallarían dispersos en una serie de gastos públicos de diversa naturaleza, repartidos a lo largo del presupuesto -cfr. NORVERTO LABORDA, M. C.; MUÑOZ COLOMINA, C. I.; VEUTHEY MARTÍNEZ, E. y ZORNOZA BOY, J., "La contabilidad analítica del sector público en España: Un panorama", en *Técnica Contable*, nº 479, noviembre 1988, pág. 535-.

(32) Tales centros se definían en el apartado 1.6.4. de la Introducción al citado Grupo 9 del PGCP'83 como "células de tratamiento, de la totalidad de los costes de producción o funcionamiento de los servicios públicos" y que "han de identificarse, en lo posible, con la estructura orgánica real del ente, cuya contabilidad se realiza". El PGCP no concretaba exactamente cuáles eran esos centros, limitándose a indicar que el nivel escogido debía ser lo bastante bajo para que la información resultase completa. En los trabajos de preparación del Plan se pensó siempre en las subdirecciones generales -o en las dependencias, respecto a la administración territorial del Estado-.

indicativa, tres alternativas para su tratamiento: no considerar en absoluto los ingresos, tener en cuenta solamente aquellos ingresos de las actividades sometidas a contraprestación directa, y representar los ingresos a través de indicadores de resultados. Puesto que la primera de ellas obligaría a recurrir a datos extracontables para evaluar la eficiencia, y la segunda resulta inaplicable a la mayoría de las entidades públicas -dedicadas a la producción de bienes o prestación de servicios a los ciudadanos de forma gratuita o mediante el cobro de cantidades no directamente relacionadas con sus costes-, hay quienes piensan que la tercera opción sería la más satisfactoria si no fuese por las grandes dificultades que plantea su puesta en práctica (33).

2) Un modelo complementario para la incorporación de **costes de oportunidad** -aquéllos nacidos de la mera dedicación de recursos a cualesquiera actividades o funciones, en lo que la misma tiene de renuncia a la remuneración que por dichos recursos pudiera obtenerse en una colocación alternativa-. Se trataba de un esquema de cálculo mediante suplementos a aplicar a los costes de los centros y de los programas, pero en cuentas separadas, de modo que la incorporación de los costes de oportunidad no sustituyese, sino que complementase los cálculos de costes y resultados realizados en el modelo base. Como se adelantó, el Grupo 9 del PGCP'83 reservaba este tratamiento de costes de oportunidad a los costes financieros, ya que no se consideraba significativo a efectos de contabilidad analítica el dato ofrecido por el subgrupo 62, "Gastos financieros", de la contabilidad externa (34).

(33) Sobre ellas *vid.* p. ej. LAUFER, R. / BURLAUD, A., *Management Public-Gestion et Légitimité*, Dalloz, Paris, 1988 (trad. de J. L. Marcos Martín, INAP, Madrid, 1989, págs. 441-442 y 443-444). De hecho, dadas las dificultades que en la Administración Pública plantea la valoración de los *outputs*, la aplicación de un sistema tradicional de contabilidad de costes podría conducir a una excesiva preocupación por medir los costes de los servicios, olvidando en cambio sus resultados e impacto social.

(34) "En primer lugar, por cuanto una parte de la financiación del Estado se realiza a través de la apelación del Tesoro al Banco de España, cuyo coste únicamente puede ser medido en tales términos (de costes de oportunidad) por la vía de estimación de los ingresos dejados de percibir como participación en los beneficios de tal entidad financiera. En cualquier caso, y con carácter más general, por cuanto las especiales condiciones de financiación de que, en algunos casos, disfrutaban los entes administrativos podrían aconsejar un análisis en términos de costes de mercado, que resultaría más homogéneo con el tratamiento de los entes privados" -Introducción al Grupo 9 del PGCP'83, apartado 1.6.3.-.

3) Un modelo para la **incorporación de costes preestablecidos** (presupuestados y *standard*) y el **cálculo de desviaciones**, el cual implicaba estimar anticipadamente los costes de los programas, descartándose por su dificultad la elaboración de presupuestos de coste por centros orgánicos.

Pese a que el proyecto SICOP proclamaba como uno de sus fines su desarrollo, lo cierto es que todo este ambicioso diseño del Grupo 9 del PGCP'83 se quedaría en "mero planteamiento de buenas intenciones ante su escaso, o nulo, grado de implantación" (35). Cuando habían transcurrido ya cinco años desde la aprobación del Plan la propia doctrina contable reconocía que, exceptuándose las empresas públicas -regidas por el PGCE y no por el PGCP- y algún caso aislado como el de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, la introducción de la contabilidad analítica en nuestra Administración Pública aún no había tenido lugar (36). Las razones de este fracaso hay que buscarlas:

1º. En los **defectos del propio Plan**. Éste adolecía, en primer lugar, de una excesiva visión teórica, no pasando de ser un esquema-marco muy general que dejaba sin concretar aspectos fundamentales, como p. ej. el criterio a seguir respecto a los ingresos o resultados en los diferentes programas, el método de cálculo de las amortizaciones y los costes de previsión social de funcionarios en el modelo base, los procedimientos de localización e imputación de los costes financieros en el submodelo de costes de oportunidad, y hasta la misma determinación de los centros orgánicos de coste.

Pero, amén de teórico, el diseño del Plan resultaba demasiado rígido y complejo. El modelo parecía pensado, sobre todo, para su aplicación a un nivel de agregación bastante alto en el subsector Estado. La imposición general del criterio de coste completo y la no menos general dependencia de la rígida estructura de programas de los PGE, reducían su capacidad de adaptación a la multiforme realidad administrativa. En cuanto a su

(35) CARRASCO DÍAZ, D., "Control e información contable en las Administraciones Públicas", en CARRASCO DÍAZ, D. (coord.) *La nueva Contabilidad Pública*, Ariel, Barcelona, 1994, pág. 347.

(36) Cfr. NORVERTO LABORDA, M. C.; MUÑOZ COLOMINA, C. I.; VEUTHEY MARTÍNEZ, E. y ZORNOZA BOY, J., "Control de eficiencia en el sector público. Propuesta de un modelo de contabilidad analítica para Organismos Autónomos de Investigación y Asesoramiento", en *Actualidad Financiera* nº 32, semana 5-11 septiembre 1988, pág. 1589.

complejidad, ésta venía dada, entre otras cosas, por las diferencias existentes entre las estructuras de programas y de centros orgánicos de costes, que forzaban a multiplicar el tiempo y recursos dedicados por las Oficinas Presupuestarias a la gestión documental en la ejecución del presupuesto. Al gran número de desgloses que se realizaban por la combinación de las clasificaciones orgánica, económica y por programas, ahora había que añadir la clasificación por centros orgánicos de costes.

2º. En las **carencias de los sistemas de información** que habían de servir de base a la contabilidad analítica. Por lo que concierne a los costes externos, ni la contabilidad financiera había alcanzado aún un suficiente nivel de desarrollo, ni la información recibida a través de los documentos contables soporte de la ejecución del presupuesto (compromisos y órdenes de pago) se encontraba en un grado de desglose apropiado como para permitir el reparto entre los distintos programas y centros de coste. Tampoco se daba la coherencia que supuestamente debiera existir entre los capítulos I y II del Presupuesto, los gastos por naturaleza del grupo 6 del PGCP'83 y los costes externos del grupo 9 (37). Otro tanto cabe decir respecto de los costes calculados que, pese a su distinto tratamiento, padecían también la referida falta de información. Así, para calcular p. ej. la amortización de los edificios se precisaba un inventario valorado de los mismos, del que no se disponía a la entrada en vigor del Plan contable.

3º. En la **deficiente infraestructura informática** con que se contó a la hora de implantar la contabilidad analítica. Puesto que la tradicional contabilidad presupuestaria -en trance de informatización por el SICOP- resultaba insuficiente para tal fin, no quedaba más remedio que rastrear los elementos de coste en una serie de fuentes de información muy dispersas y

(37) Los capítulos I y II del Presupuesto de Gastos albergaban conceptos heterogéneos -no coincidentes con un solo elemento de coste-, algunos de los cuales no deberían siquiera incluirse en dichos capítulos, sino en los capítulos IV y VI, al no corresponder a verdaderos costes de funcionamiento. Ocurría también lo contrario: auténticos gastos de funcionamiento recogidos en los capítulos IV y VI, en vez de figurar en el I y el II. La distribución de conceptos entre estos dos últimos capítulos era asimismo inconsistente, al presupuestarse gastos que deberían ir en el capítulo primero, en el capítulo segundo. Por lo demás, la inadecuación del Presupuesto a la contabilidad analítica no alcanzaba sólo a su clasificación económica, sino a los propios criterios de imputación temporal del gasto, al no seguirse en su pureza el principio de devengo -*vid.* GALÁN DEL FRESNO, J. M., "Contabilidad analítica y presupuesto por programas: Infraestructura de la información", en PGP nº 24, 1985, págs. 45-49-.

de contabilidades auxiliares, cuyo tratamiento, en ausencia de un soporte informático adecuado, se volvía extremadamente laborioso. Por poner un caso, los centros de proceso de datos ni siquiera podían suministrar la mayoría de las veces información del personal que ubicase a éste adecuadamente y valorase su coste, cuando por la magnitud de los datos a tratar el soporte informático era aquí fundamental. Tamaño déficit informático acabó obligando a los responsables de implantar la contabilidad analítica, tras una temporada de grandes esfuerzos, a abandonar el proyecto porque requería un trabajo manual interminable (38).

Así pues, los esfuerzos de la administración socialista por implantar el presupuesto por programas nacían ya lastrados de antemano por serias flaquezas en los sistemas informativos, organizativos e informáticos, sin que no obstante -y como veremos a continuación- se agoten aquí los múltiples defectos de la reforma.

4.3. El Presupuesto por Programas

Tras asumirse por el propio Ministerio de Hacienda que los intentos hechos para introducir el nuevo sistema de presupuestar habían resultado, hasta 1983, poco efectivos, por “no constituir un elemento vinculante de la ejecución presupuestaria ni el elemento conductor de la asignación de recursos” (39), se inicia una reconsideración del problema al preparar el Presupuesto para 1984. Sin embargo, ni las medidas de reforma de la estructura presupuestaria -intento de establecer una clasificación funcional vinculante- y flexibilización del régimen jurídico de las modificaciones de crédito (40), introducidas por la Ley 44/1983, de 23 de diciembre, de PGE para 1984, ni novedades posteriores de otras leyes, decretos, órdenes

(38) *Vid. ibid.*, pág. 49 y ZAPICO GOÑI, E., *op. cit.*, pág. 171.

(39) *Vid.* la OM de 17 de junio de 1983, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE para el ejercicio de 1984 (BOE nº 149, del 23 de junio de 1983).

(40) Estas medidas pueden plantear problemas desde el punto de vista de los principios presupuestarios clásicos, y específicamente del principio de especialidad cualitativa de los créditos presupuestarios -*vid.* YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., “El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las Cortes Generales”, en RDFHP, vol. XXXVI, nº 182, marzo-abril 1986, págs. 333-379-.

ministeriales o circulares, resultarían suficientes para lograr la efectiva implantación de un presupuesto por objetivos y programas en la Administración española. El carácter vinculante otorgado a la clasificación por programas hace que éstos sean tenidos en cuenta por el gestor como nuevos compartimientos contables a los que imputar los gastos -los gastos han de imputarse a un programa-, pero sin que ello se acompañe del necesario seguimiento real de los objetivos y programas del presupuesto, imposible de realizar dado el estado en que se hallan en esa época los sistemas de información de los distintos Ministerios.

El riguroso análisis de la documentación presupuestaria correspondiente al período 1985-1987, efectuado por EDUARDO ZAPICO en su tesis doctoral, pone al descubierto sus innumerables deficiencias. En los Presupuestos para 1985 y 1986 se aprecia una notable falta de homogeneidad interna de los programas, donde se registraban inclusiones y exclusiones injustificadas, por lo que las cifras de gasto atribuidas a los mismos resultan engañosas (41). La “descripción y fines” del programa se reducía en la práctica a una mera transcripción del texto legal y demás disposiciones reguladoras de las competencias de cada centro, información irrelevante para poder evaluar su gestión (42). Ni la “demanda de actuación” fue estimada en

(41) P. ej. en el Programa 123.A., de “Formación y Perfeccionamiento del Personal de la Administración”, se incluyen centros con objetivos dispares y poco acordes al espíritu del programa. Así, se incluyen por ejemplo los gastos de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, centro dedicado a la formación profesional de los policías de los cuerpos y fuerzas de la Seguridad del Estado, cuya principal actividad formativa es el adiestramiento en el uso de armas de fuego y las técnicas de movimiento, despliegue y operatividad de la fuerza, careciendo por tanto la coordinación de estos cursos con los de administración de personal o finanzas del INAP o del IEF de toda utilidad para la toma de decisiones. Se incluyen también los recursos de la Escuela Nacional de Sanidad (ENS), pese a que ésta organiza una larga serie de cursos tan distantes de la función administrativa como los cursos de medicina tropical, microbiología, zoonosis, etc. Con estas y otras inclusiones o exclusiones injustificadas los gastos del programa se cifran oficialmente en 4.706 millones de pesetas. Si en cambio se eliminaran estas deficiencias, dotándose al programa de una composición interna coherente, el gasto realmente dedicado a la formación administrativa de funcionarios del Estado Español quedaría en 1.558 millones de pesetas -cfr. ZAPICO GONI, E., *op. cit.*, págs. 96-98-.

(42) En el mismo programa citado, 123.A, la “descripción y fines” para 1985 refleja casi textualmente la larga serie de competencias legales del INAP, entonces contenida en la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Y algo similar se hizo con los demás centros involucrados -información irrelevante, ambigua o basada en la legislación reguladora de sus competencias-. Aclara ZAPICO que él no considera erróneo el partir de una base de mandato legal para determinar cuáles son los fines de un programa. “Lo que si se considera una limitación -dice- es que

términos útiles para la toma de decisiones, ni la descripción de las "actividades" se hizo correctamente (43). Aunque se presentaba un gran número de "indicadores", muchos de ellos reflejan más el producto inmediato o la actividad de los servicios que el impacto final sobre los objetivos perseguidos; el cual, por otra parte, tampoco podría estimarse por no disponer de los datos necesarios -inexistencia de datos o descoordinación entre las unidades técnicas o profesionales y las unidades financieras- (44). Por último, la elaboración de aquellos programas calificados como pluridepartamentales jamás se realizó mediante el estudio integrado e interministerial de sus componentes, lo que nos sitúa ante un mero "presupuesto de gastos agregados por programas" o mejor "por Centros con funciones análogas", en el que la consideración conjunta de los gastos fue únicamente *a posteriori* a los solos efectos de su agregación. Lo que se ofrecía pues como avance respecto a 1982, a saber, la inclusión de programas interdepartamentales y de indicadores de seguimiento, resulta ser un progreso mucho más aparente que real.

Algunas de esas deficiencias quisieron solventarse en la documentación presupuestaria para 1987, en la que parece advertirse una mayor homogeneidad interna de los programas, percibiéndose además, frente a años anteriores, una descripción en general más simplificada de los programas y

en la definición de los fines de cada programa no se delimite y desarrolle además los principales problemas con los que específicamente se enfrentan los responsables del mismo. Es decir que además de describir sus competencias legales y principios fundacionales se debería ir más allá e intentar definir los problemas o necesidades a cubrir" *-ibid.*, pág. 110-

(43) Entre las "actividades" del Programa 123.A se registran de nuevo inclusiones y exclusiones injustificadas, cuando no se hacen constar como actividades auténticos fines del programa, o se recurre a listados excesivamente detallados...

En cuanto a la "demanda de actuación", no se estima cuántos funcionarios pueden necesitar formación en cada una de las áreas de formación administrativa, o cuántos cursos serían necesarios para responder a las solicitudes de funcionarios cuya demanda de formación es razonable. Tampoco se analiza el tipo de cursos que se requieren para responder a las necesidades de reforma y/o mejora de la productividad del servicio público.

(44) Muchos de los indicadores propuestos en el programa 123.A son meros indicadores de actividades, como por ejemplo el del "número de horas lectivas". Los sugeridos, p. ej., por la Escuela Diplomática no pasan de ser indicadores de recursos, actividad o producto inmediato como el número de cursos, el número de alumnos, el número de meses de duración de los cursos, o el número de becas. Pero incluso cuando los indicadores presentan una calidad aceptable el avance no puede consolidarse debido a la ausencia de una contabilidad analítica que permita una cuantificación adecuada de estos indicadores y que haga posible su posterior seguimiento y comparación con las realizaciones al final del ejercicio. Los ejemplos podrían multiplicarse.

un aumento considerable del número de indicadores de seguimiento. No obstante, existe un vacío enorme en cuanto a la estimación de las poblaciones destinatarias de los programas, que, aun en los casos de fácil estimación, suele ser objeto de errores conceptuales (45). En ocasiones los gastos del personal que de hecho está trabajando para un programa no se incluyen entre sus créditos, amén de que la actividad de ciertos centros ni siquiera llega a ser objeto de un desarrollo por programas (46). Con todo, lo más importante es que en la documentación presupuestaria para 1987 se mantienen casi todos los defectos que han venido denunciándose respecto a los ejercicios de 1982, 1985 y 1986: la conceptualización de los objetivos es muy ambigua, la mayoría de los indicadores propuestos pecan de irrelevancia, no se barajan ni analizan diferentes alternativas de acción, la presentación de los elementos de los programas aparece desintegrada y su composición continúa siendo en no pocos casos heterogénea.

La causa de todas esas deficiencias en la documentación presupuestaria hay que buscarla sin duda en el proceso de elaboración del Presupuesto, analizado asimismo por ZAPICO en la obra mencionada. Se constata en el mismo un claro déficit de información (falta una contabilidad analítica, la información suministrada por el SICOP se centra en el grado de agotamiento del crédito, y no resulta por tanto útil para el diseño, gestión y evaluación de los programas), un déficit de análisis (no se presentan estrategias alternativas ni realizan análisis de coste-beneficio de los programas) (47),

(45) P. ej. en el Programa 224.A, de "Formación y Perfeccionamiento del Personal de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" -diferenciado ya del 123.A-, continúa sin estimarse el número de policías que habrían de formarse y/o perfeccionarse en cada una de las especialidades necesarias para poder combatir los principales problemas de seguridad que sufre la sociedad, tales como el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, etc. Tampoco en otros muchos programas, como p. ej. el 313.E "Acción social en Favor de Funcionarios" o el 431.A "Promoción y administración de viviendas", se estiman los destinatarios del programa en términos útiles para la toma de decisiones.

(46) En cuanto a lo primero, p. ej. el programa 133.B "Protección y Difusión Cultural en el Exterior" tan sólo recoge los gastos corrientes y de transferencias del C.S.D. y del Instituto Superior de la Mujer por valor de 434 y 23 millones de pesetas sin que existan gastos de personal alguno. No es objeto de ningún desarrollo por programas la actividad desarrollada por centros como la Casa de Su Majestad El Rey, las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas, etc.

(47) Aunque en los Ministerios de naturaleza marcadamente económica como por ejemplo Transportes, Turismo y Comunicaciones se corroboró que algunas Direcciones Generales sí desarrollaban serios estudios y análisis de costes y beneficios, desgraciadamente estos

déficit también de recursos técnicos y humanos para elaborar el presupuesto por programas, desintegración del proceso presupuestario (descoordinación entre sus participantes, incongruencia entre el sistema presupuestario y los sistemas de información, desarticulación entre las distintas fases del proceso, como también entre el plan y el presupuesto, falta de cooperación interinstitucional) (48), escasa utilidad del Presupuesto para el directivo público y, finalmente, falta de interés de la clase política para llevar a cabo la negociación presupuestaria a partir del marco ofrecido por el presupuesto por programas (ni en el Consejo de Ministros ni en el Parlamento existe un auténtico debate sectorial basado en el análisis de programas).

Con tales antecedentes, el juicio global del autor sobre la reforma presupuestaria emprendida no podía ser otro que denunciar su carácter simbólico: "Probablemente por razones de oportunidad política, se ha dado preferencia al aspecto simbólico de la reforma, en detrimento del contenido de la misma. Se ha preferido cumplir rápidamente con la menos complicada tarea de transformar el formato presupuestario a avanzar estratégicamente o gradualmente en el desarrollo de los sistemas de información y evaluación o en el proceso administrativo-financiero para mejorar su capacidad de presupuestar" (49). La estructura del presupuesto continuó siendo de hecho la tradicional orgánico-económica, y las negociaciones entre la DGP y las Oficinas Presupuestarias durante la elaboración de los presupuestos seguían desarrollándose principalmente por capítulos en el marco de la clasificación

estudios no se utilizaban en las negociaciones del Comité de Inversiones Públicas (CIP), por lo que no tenían una influencia directa en la elaboración del presupuesto.

(48) Aquí hay que reseñar no sólo la falta de coordinación entre las áreas técnicas y financieras, sino incluso, dentro de estas últimas, la inexistente o muy deficiente colaboración entre la DGP y la IGAE. Más aún, dentro de la propia IGAE tampoco parecía existir la cooperación necesaria entre las Subdirecciones Generales de Control Financiero y la Subdirección General de Planificación y Dirección de la Contabilidad.

(49) *Ibid.*, pág. 201. Una valoración similar había sido ya efectuada, en relación a aquellos primeros presupuestos clasificados por programas de la etapa de UCD (los de 1982 y 1983), por S. HERRERO SUAZO y V. QUEROL BELLIDO: "Desafortunadamente, en la implantación así llevada a cabo del P.P. se tuvieron más en cuenta razones de 'aparición política' que posibilidades efectivas de llevar a cabo una real modificación del sistema presupuestario vigente" -*op. cit.*, pág. 57-.

En la misma línea ALEJANDRO NIETO, tan expresivo como siempre, sentencia que los presupuestos por programas en España constituyen "una caricatura tan burda que nadie -empezando por el propio Ministerio de Hacienda-, los tiene en consideración" -*La organización del desgobierno*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 1988, pág. 86-.

económica, negociándose en torno a las cuantías solicitadas que superaban la base consolidada en ejercicios anteriores -criterio incrementalista-. En suma, la orientación básica durante el proceso presupuestario siguió siendo la limitación, vigilancia y fiscalización del gasto. "Aunque se declare asidua y abiertamente que los controles formales ya no son apropiados, éstos siguen 'iluminando' y dominando el proceso" (50).

V. LA ETAPA 1988-1996. DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS A LAS URGENCIAS DE MAASTRICHT

Puesto que muchas de las deficiencias señaladas no pudieron menos que ponerse de manifiesto en una serie de auditorías de programas realizadas por la IGAE a lo largo de 1986 y 1987 (51), ello condujo a los rectores del MEH a intentar una nueva vuelta de tuerca de cara a los ejercicios siguientes. Aparte de alguna mejora en la calidad de los indicadores, y de presentar por vez primera ante el Parlamento una documentación presupuestaria que destaca como estructura principal la de programas (PGE para 1989), las principales novedades fueron la creación de las Comisiones Funcionales del Gasto Público y las Comisiones de Análisis de Programas, y la puesta en marcha de un "sistema normalizado de seguimiento de objetivos" de los programas del Presupuesto.

5.1. Las Comisiones Funcionales del Gasto Público y las Comisiones de Análisis de Programas.

Las Comisiones Funcionales del Gasto Público se crean en 1988, en sustitución de los grupos de trabajo ya existentes desde el año anterior, con el propósito de dar un carácter más finalista, genérico e interdepartamental a los temas tratados en los mismos. Tras ser rebautizadas y modificarse sus áreas en los ejercicios siguientes (52), tales comisiones acabaron por

(50) ZAPICO GOÑI, E., "La modernización del gasto público", en PEE nº 37, 1988, pág. 477.

(51) Puede verse un detallado resumen de sus conclusiones en SÁNCHEZ REVENGA, J., "La Administración por Objetivos en el sistema presupuestario español: una nueva visión de las formas de control del gasto", en PGP nº 28, 1990, págs. 18-20.

(52) En 1989, coincidiendo con la supresión del "Presupuesto Plurianual" e introducción de los "Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios" en la Orden de 13 de febrero del Mº de

refundirse en una única "Comisión Funcional del Presupuesto", presidida por el Secretario de Estado de Hacienda y de composición abierta -integrada por representantes de los Centros gestores y coordinada por el Secretario General de Planificación y Presupuestos- (53). Su misión sería la de establecer prioridades entre los grandes objetivos de las diversas "políticas de gasto" y proponer una asignación funcional de las dotaciones financieras, en el marco de los recursos disponibles.

La ulterior distribución de los créditos entre los programas se realizaría a través de las Comisiones de Análisis de Programas, cuya presidencia ostentaba el Secretario General de Planificación y Presupuestos, las cuales se dividían en tantas subcomisiones o grupos de trabajo como fueran necesarios. La misión de estas comisiones consistiría en revisar cada uno de

Economía y Hacienda (MEH), por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE para 1990, las Comisiones Funcionales del Gasto Público pasan a denominarse "Comisiones Funcionales del Presupuesto" -*cf.* art. 1.3. de la Orden *cit.*, publicada en el BOE nº 40, del 16 de febrero de 1989-.

En cuanto a las áreas de las distintas comisiones, éstas se redefinen cada año. Así, en 1988 se crearon las seis siguientes comisiones: I. Servicios Generales del Estado; II. Sistemas de Protección Social; III. Producción de Bienes Públicos de carácter social; IV. Producción de Bienes Públicos de carácter económico; V. Regulación y apoyo a sectores productivos; y VI. Financiación de las Administraciones Territoriales y del Desarrollo Regional -art. 1.3. de la Orden de 8 de febrero de 1988, del MEH, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE para 1989; BOE nº 35, del 10 de febrero-.

En 1989 las comisiones -cuyo número no varió- pasaron a ser éstas: I. Fiscalidad, gasto público y empleo; II. Eficacia y control en la gestión de los recursos públicos; III. El presupuesto y la potenciación del capital humano; IV. Políticas de protección social; V. El presupuesto ante la perspectiva del Mercado Único Europeo; y VI. Política regional e infraestructuras -art. 1.3. de la citada Orden de 13 de febrero de 1989-.

Finalmente, en 1990 las comisiones se reducen a cinco, que mencionamos a continuación: 1. Competitividad de los sectores productivos, públicos y privados; 2. Promoción del comercio exterior; 3. Infraestructuras y coordinación de la inversión entre las distintas Administraciones Públicas; 4. Educación e investigación, con particular referencia al sistema de formación profesional; y 5. Localización de la actividad económica en el contexto de la libertad de movimiento internacional de capitales -art. 1.3. de la Orden de 17 de mayo de 1990, del MEH, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE para 1991; BOE nº 121, del 21 de mayo-.

(53) Dicha refundición se produce en 1991 -*cf.* art. 1.3. de la Orden de 17 de abril de 1991, del MEH, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE para 1992; BOE nº 94, del 19 de abril-.

En 1996, pero ya con el Gobierno del Partido Popular, se sustituye esta Comisión Funcional del Presupuesto por la ahora denominada "Comisión de Políticas de Gasto", cuya presidencia se otorga al Ministro de Economía y Hacienda, elevándose así su nivel de decisión. *Vid.* la Orden de 31 de mayo de 1996, del MEH, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE para 1997 -BOE nº 135, del 4 de junio-.

los programas de gasto, al objeto de asignarles después los recursos financieros y humanos que resulten necesarios, una vez admitidos los objetivos propuestos por los departamentos ministeriales y demás centros gestores. La asignación de recursos debería realizarse teniendo en cuenta el programa en su conjunto, solicitando los informes y estudios analíticos que se considerasen precisos de los distintos órganos que participan en la formación del presupuesto -Dirección General de Costes de Personal, CIP...- (54).

Estas innovaciones ofrecían algunos elementos para la esperanza. El establecimiento de prioridades anticipadamente debería permitir a los participantes en el proceso de formulación del presupuesto negociar las peticiones de recursos en función de criterios más claros. En adelante las decisiones presupuestarias podrían responder a un proceso negociador multilateral entre los centros gestores afectados, a partir de un marco presupuestario aceptado con anterioridad, en lugar de a negociaciones bilaterales entre la DGP y cada centro gestor, basadas en posturas individuales y sin un criterio global de prioridades. El nuevo procedimiento podría además tener un alcance mucho más amplio, en cuanto "reconoce la realidad conflictiva del proceso presupuestario y potencialmente proporciona un mecanismo para enfrentarse y solucionar de manera coordinada los problemas que se planteen en el mismo" (55).

Sin embargo, advertía ZAPICO que gran parte de su éxito dependería del desarrollo de la capacidad de la DGP para dirigir el proceso negociador en

(54) Ya con anterioridad a 1988 se había dispuesto la creación de "Comisiones de análisis de las subvenciones, transferencias y gastos fiscales" y "Comisiones para el análisis de los programas afectos a la realización de servicios públicos", antecedente inmediato de las Comisiones de Análisis de Programas -*cfr.* art. 1.5. de la Orden de 25 de marzo de 1987, que contiene las normas para la elaboración de los PGE para 1988; BOE nº 78, del 1 de abril-.

En general, la configuración de las Comisiones Funcionales del Gasto Público y las Comisiones de Análisis de Programas en sus dos primeros años se recoge en SÁNCHEZ REVENGA, J., *Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de las CEE*, *cit.*, págs. 113-115. Tanto sus precedentes como su evolución ulterior pueden rastrearse en las sucesivas Órdenes anuales por las que se dictan las normas para la elaboración de los PGE.

(55) ZAPICO GOÑI, E., "Comportamiento de gasto y reforma presupuestaria: evaluación de los supuestos de reforma en España. Por un salto cualitativo para mejorar el presupuesto y el control del gasto público", en *Documentación Administrativa* nº 224-225, octubre 1990-marzo 1991, pág. 357.

dichas comisiones, y de la IGAE y otros centros participantes en el presupuesto para proporcionar el *feed back* y los criterios de decisión necesarios para negociar la reasignación de recursos con una perspectiva más estratégica que incrementalista (56). Y es precisamente en este punto donde, una vez más, han encallado las reformas, llegando incluso a reconocerse desde la propia IGAE la "falta de operatividad" de las Comisiones de Análisis de Programas, atribuida a un cúmulo de debilidades que "desvirtúan el procedimiento de negociación presupuestaria, no pudiendo establecer, con bases fiables, directrices en cuanto a la priorización de los gastos públicos y de los recursos necesarios para cada programa"; de modo que, "en la práctica, se generan una serie de rigideces que aproximan el procedimiento de asignación de recursos a los mecanismos tradicionales del presupuesto administrativo" (57). Vale la pena recordar que, ya con anterioridad a la creación de las citadas comisiones, los funcionarios de la IGAE habían llegado a participar en algunas reuniones con la Dirección General de Presupuestos para la elaboración del presupuesto, tras las cuales aquéllos manifestaron que su presencia allí pasó prácticamente desapercibida, sin que en ningún momento de las reuniones se tuviesen en cuenta los informes de auditoría realizados por la IGAE, lo que se explicaba por la escasa relevancia y/o oportunidad de tales informes (58).

5.2. El sistema de seguimiento de objetivos

La segunda novedad a que nos referimos, prevista en La Ley de PGE para 1989, sería la puesta en marcha de un "sistema normalizado de seguimiento de objetivos", que -en línea con las auditorías selectivas de años anteriores- se aplicaría al principio a unos pocos programas, para irse extendiendo progresivamente a todos aquellos que lo permitiesen en función de sus características (59). Por O.M. de 11 de abril de 1989, el Ministerio de

(56) Cfr. *ibid.*, pág. 357.

(57) DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J., "El control de eficacia: significado y contenido del control financiero de programas", en PGP nº 18, 1996, págs. 180-181.

(58) Cfr. ZAPICO GOÑI, E., *La modernización simbólica del Presupuesto público...*, cit., pág. 161. Sobre el escaso alcance y relevancia de los informes de control financiero de la IGAE, *vid. infra*, el apartado 5.2.

(59) La Disposición Adicional décimosexta de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de PGE para 1989, faculta al MEH para dictar las normas y establecer los procedimientos necesarios al

Economía y Hacienda, en cumplimiento de esa previsión legal, regula el sistema de seguimiento de objetivos, encomendando dicha tarea en primera instancia al propio gestor, al que obliga no obstante a rendir los correspondientes informes al principio y final del ejercicio, los cuales -como el mismo sistema de seguimiento- serán a su vez auditados por la IGAE (60). Para facilitar la tarea encomendada al gestor, la DGP elaboró unas "Instrucciones Generales" e "Instrucciones Específicas" para cada programa, ocupándose por su parte la IGAE de cursar las instrucciones adecuadas para desarrollar las auditorías sobre dicho proceso de seguimiento y sobre los informes emitidos por los órganos gestores (61).

Este sistema de seguimiento, aunque directamente vinculado al presupuesto por programas, podría considerarse un sistema de control

objeto de introducir un sistema normalizado de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos en las Memorias de Programas, con especial aplicación durante el año 1989 a los siguientes programas:

-Programa 222.B: Seguridad Vial.

-Programa 422.B: Educación General Básica.

-Programa 422.C: Enseñanzas Medias.

-Programa 512.A: Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos.

-Programa 513.A: Infraestructura del Transporte Ferroviario.

-Programa 513.D: Creación de Infraestructura de Carreteras.

-Programa 515.B: Explotación del Sistema de Circulación Aérea.

-Programa 531.A: Mejora de la Infraestructura Agraria.

(60) Vid. BOE nº 88, del 13 de abril de 1989 y corrección de errores en BOE nº 118, del 18 de mayo del mismo año. De la citada Orden destacan, aparte de ciertas precisiones sobre la información que habrán de suministrar los gestores, los siguientes puntos:

1. La IGAE auditará tanto el **sistema de seguimiento** implantado por el órgano responsable de los programas de gasto (al objeto de comprobar que dicho sistema es capaz de recoger la información suficiente para poder elaborar los informes semestrales y anuales a rendir por los órganos gestores), como los **informes** presentados por el órgano responsable de los programas, a fin de exponer si de su contenido puede deducirse con claridad un juicio sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, así como sobre las causas de las desviaciones físicas o financieras que pudieran haberse producido (vid. art. 5.1, párrafo segundo).

2. Como resultado del control financiero efectuado, los Interventores Delegados habrán de elaborar un informe especial en el que se emita opinión sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y de su adecuación a la realidad de los programas (art. 5.3 de la OM).

3. Las Comisiones de Análisis de Programas valorarán, de acuerdo a criterios de racionalidad económica y a través de los informes de los órganos de gestión e interventores, el grado de cumplimiento de los objetivos y su adecuación a la realidad de los programas, proponiendo en consecuencia las adaptaciones de objetivos e indicadores y las reasignaciones de recursos presupuestarios que resulten aconsejables (art. 6).

(61) Vid. la Circular nº 4/1989, de 16 de noviembre, de la IGAE, por la que se dictan instrucciones provisionales para el ejercicio del control financiero de programas (Boletín Oficial del MEH, nº 45, del 14 de diciembre).

independiente del mismo en la medida en que permita llevar a cabo un seguimiento de objetivos *per se*, obviando gran parte de los densos procesos de aquella técnica presupuestaria (62), y en opinión de J. SÁNCHEZ REVENGA, se inspiraría en una filosofía de Administración por Objetivos (MBO) (63), lo que, tomado al pie de la letra, implicaría definir los objetivos más en términos de producto inmediato que de impacto final sobre las necesidades públicas, desplazándose el énfasis de la planificación al seguimiento y gestión de los programas. El mismo autor manifestaba su confianza en que “la existencia de este seguimiento pueda constituir un complemento eficaz a los sistemas actuales de control y probablemente, en un próximo futuro, una fórmula para sustituir con ventaja en ciertos casos, a algunos de los actualmente existentes” (64).

Sin embargo, a lo visto en los años que siguieron, parece ser que ni una cosa ni la otra. El Tribunal de Cuentas, en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 1991, declaraba que no le fueron enviados, pese a haberlo solicitado, los referidos informes anuales que habían de realizar los órganos gestores sobre el resultado de su gestión en los trece programas seleccionados para el seguimiento de objetivos, recibiendo el Tribunal únicamente los informes de control financiero de las Intervenciones delegadas en los Organos gestores (65). De ellos se deduce que, aun en esos trece programas seleccionados, o bien “no se realiza seguimiento alguno de consecución de objetivos”, o, como máximo, apenas se había iniciado un “insuficiente” control de los mismos (66). Veamos, a mayor abundamiento, algunos ejemplos que hablan por sí solos:

(62) Cfr. TORRES PRADAS, L., “La fiscalización de los programas presupuestarios de las Administraciones Públicas”, en PGP nº 15, 1995, pág. 100.

(63) “De hecho, en todo el proceso de determinación de objetivos y comprobación de su grado de cumplimiento, no se ha hecho otra cosa que aplicar y adaptar a la realidad de nuestra Administración Pública, los principios teóricos de la Administración por Objetivos” -SÁNCHEZ REVENGA, J., “La Administración por Objetivos en el sistema presupuestario español: una nueva visión de las formas de control del gasto”, *cit.*, pág. 24-.

(64) *Ibid.*, pág. 25.

(65) Cfr. Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la Gestión del Sector Público en 1991, apartado II.4. Presupuesto Funcional (supl. del BOE nº 179, de viernes 28 de julio de 1995, pág. 51).

(66) Cfr. *ibid.*, apartado II.4. (supl. del BOE..., *cit.*, págs. 50-51).

- Programa 142.A: Tribunales de Justicia. «Los órganos gestores del programa no han establecido un procedimiento que permita realizar el seguimiento de objetivos. (...)».
- Programa 222.B: Seguridad Vial. «En opinión de la Intervención Delegada en la Jefatura de Tráfico, la dificultad para cuantificar los objetivos y la amplitud de los mismos así como la falta de correlación con los indicadores, impiden extraer conclusiones sobre el cumplimiento de los mismos».
- Programa 422.A: Preescolar y Enseñanza General Básica. «La Intervención Delegada, como consecuencia de las limitaciones encontradas en el ejercicio del control financiero, debido a la falta de cumplimentación de los estados informativos que establece la citada O.M. de 11/4/89, expresa la imposibilidad de emitir opinión sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de este programa».
- Programa 422.C: Enseñanzas Medias. «Los Centros Gestores no han presentado el balance de resultados ni el informe anual sobre la gestión del programa. (...)».
- Programa 512.A: Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos. «La Dirección General de Obras Hidráulicas no presentó balance de resultados ni informe anual sobre la gestión del programa. No existe procedimiento que permita estimar el grado de avance físico de los proyectos de inversión».
- Programa 513.D: Creación de Infraestructura de Carreteras. «El Organo Gestor (Dirección General de Carreteras) no ha elaborado, ni balance de resultados ni el informe de gestión exigido por la normativa aplicable. Tampoco los presentó en el ejercicio de 1990. No hay, pues, un seguimiento de objetivos (...)».
- Programas 541.A (Investigación Científica) y 542.A (Investigación Técnica). «En estos 2 programas no ha habido avances respecto al ejercicio 1990 en el que el sistema de seguimiento de objetivos o no existía o era muy insuficiente» (67).

Por otro lado, tampoco parece que el sistema de seguimiento de objetivos teóricamente implantado por la O.M. de 11/4/89 haya sustituido

(67) *Ibid.*, apart. II.4. (supl. cit., págs. 51-52).

con ventaja a ninguno de los controles ya existentes; bien al contrario, este sistema de seguimiento y control financiero de programas coexistiría con el control financiero ordinario, con la evaluación de programas desarrollada por las Comisiones de Análisis de Programas, con las mediciones de calidad y auditorías operativas realizadas por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP), dependiente del MAP (68), con las iniciativas evaluadoras o supervisoras de las Inspecciones Departamentales (69), con los sistemas internos de "control de gestión" creados en diversos organismos o Departamentos (70), con los controles de "eficiencia y economía" a efectuar por el Tribunal de Cuentas y, por supuesto, con los clásicos controles de legalidad y regularidad, sin que se haya explicado claramente cómo han de articularse entre sí todos ellos, y sin que de esta relativa confusión y superposición de "controles" parezca derivarse aumento alguno en su efectividad.

De todos modos, ante esta situación los artífices de la reforma prefirieron una vez más la estrategia de "huida hacia delante", ampliando y

(68) Respecto a las mediciones de calidad, la IGSAP puso en marcha a comienzos de la presente década *El Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos*, seleccionando los servicios de Correos, Documentación ciudadana (DNI), Documentación de tráfico, Educación, Gestión Tributaria, Pensiones, Sanidad, Servicios Sociales, Teléfonos y Registros (Ministerio de Justicia), a fin de medir su calidad objetiva mediante indicadores. La calidad subjetiva, de satisfacción o externa también ha intentado medirse por medio de encuestas, como la realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de 1992 (Estudio nº 2.019 del CIS).

En cuanto a la realización de auditorías, puede decirse que las más de 40 Inspecciones Operativas de Servicio efectuadas por la IGSAP desde 1987 hasta 1990, con el objeto de adecuar las plantillas a las necesidades de cada servicio, diseñar nuevas estructuras organizacionales y agilizar los procedimientos administrativos, constituyeron auténticas auditorías operativas o de gestión -cfr. BALLART, X., *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? (Aproximación sistemática y estudios de caso)*, MAP, Madrid, 1992, págs. 65-66-.

(69) Un buen ejemplo de éstas lo constituye el *Sistema de Índices para la Evaluación de la Eficiencia, Calidad y Eficacia de la Gestión de las Delegaciones de Economía y Hacienda* (SIECE), desarrollado por la Inspección General de Servicios del MEH, que entró en vigor el 1 de enero de 1993 -vid. MARRÓN GÓMEZ, A., "La supervisión y evaluación de la gestión. Un sistema de índices de eficiencia, calidad y eficacia en el ámbito de las Delegaciones de Economía y Hacienda", en PGP nº 11, 1993, págs. 143-160-.

(70) Un claro ejemplo puede encontrarse en la Dirección General de Sistemas de Información y Control de Gestión y Procedimientos del MOPT, en la que se reúnen las funciones informáticas, de control de eficacia, de inspección y de procedimientos, y cuya estructura orgánica es desarrollada por el R.D. 1125/1991, de 22 de julio -vid. GIRÓ ROCA, J. M., "Control de gestión y gerencia pública", en CAHPE nº 2, 1993, págs. 37-49-.

extendiendo un sistema cuya etapa de aplicación selectiva aún no había sido superada con éxito -al igual que hicieran ya con el Presupuesto por Programas-. Así, la Orden de 14 de julio de 1992 del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas, derogando la anterior de 11 de abril de 1989, amplió el sistema de seguimiento de objetivos a la totalidad de los programas introducidos mediante las anteriores leyes de presupuestos o que se introdujeran en adelante, extendiéndolo además a las sociedades y entes públicos de carácter estatal a los que fuese susceptible de aplicación (71). Una Circular de 29 de enero de 1993, de la IGAE, aportó las nuevas instrucciones para el ejercicio del control financiero de programas, indicando su ámbito de aplicación, las normas y criterios a que habría de ajustarse, y la estructura de los correspondientes informes (72). El panorama normativo se completa con la obligación del Gobierno de informar a las Cortes Generales sobre los resultados del seguimiento de objetivos, introducida por la Disposición Adicional 1ª de la Ley 21/1993, de PGE para 1994.

(71) Cfr. art. 1.1 de la citada OM de 14 de julio de 1992 -BOE nº 175, del 22 de julio-.

(72) Vid. BOE nº 38, del 13 de febrero de 1993. Los aspectos más destacables de la Circular son éstos:

1. Se prevé que el control financiero de programas presupuestarios se practique sobre la base del "principio de proximidad temporal respecto de la gestión del programa", y se desarrolle "de forma permanente y continuada a lo largo del ejercicio" (nº 1 de la instrucción Tercera).

2. Se contempla una multiplicidad de informes -provisionales, definitivos, parciales y anual- y de destinatarios de los mismos, al disponerse su remisión al Ministro del ramo, al Director o Presidente del Servicio, Organismo autónomo, Ente público o Sociedad estatal, al Gestor responsable del programa presupuestario o del plan de actuación y a la IGAE, la cual los remitirá a su vez al Ministro de Economía y Hacienda, al Presidente de la Comisión de Análisis de Programas y al Director General de Presupuestos (números 2, 3 y 5 de las instrucciones Octava y Novena).

3. La estructura de los informes deberá contener: I) un "Dictamen" en el que, entre otras cosas, se emita opinión sobre el grado de realización de los objetivos y su adecuación a la realidad de los programas, costes en que se ha incurrido, desviaciones físicas y financieras y sus causas, distinguiendo entre las exógenas y endógenas a la gestión, así como valorando su efecto económico en el coste del programa y, en su caso, del proyecto de inversión; y II) una "Evaluación del programa", que incluirá también la verificación de la información del balance de resultados e informe de gestión, así como las alegaciones.

4. Finalmente, el nº 1.2 de la instrucción Novena abre la posibilidad de que, una vez analizadas las alegaciones, el Subdirector general o Interventor delegado competente promueva, al nivel de dirección que considere más adecuado, reuniones de discusión para armonizar posturas y favorecer la acogida de conclusiones y recomendaciones.

Desgraciadamente, tampoco en esta ocasión puede decirse que el “mantenella e non enmendalla” de los responsables de Hacienda se haya visto coronado por el éxito. Su deseo de “cerrar el ciclo de gestión”, conectando los resultados obtenidos en el ejercicio -registrados en los informes de seguimiento y control financiero de programas- con el proceso de elaboración del Presupuesto para el año próximo, sigue siendo más eso, un deseo, que una realidad. Hecho que se comprende fácilmente considerando la situación de partida.

En efecto, resultaba ya *a priori* dudoso que las viejas DGP e IGAE, vistas con recelo por los órganos gestores dada la tradicional vigilancia o tutela que han ejercido sobre éstos -considerándolos “menores de edad” (73) y sometiénolos al enojoso “corsé presupuestario”-, lograsen ahora estimularles a ir desarrollando sus propios sistemas de seguimiento, asumiendo ellas por su parte un nuevo papel de orientación general, apoyo y asesoramiento, normalización y auditoría. Si, de un lado, la expectativa de que los resultados del seguimiento se utilizasen para reducir las dotaciones presupuestarias refuerza el recelo del gestor, inhibiendo su participación, de otro, el peso de la tradición entorpece la asunción de sus nuevos roles por los órganos centrales del Presupuesto.

En segundo lugar, el sistema de seguimiento de objetivos nacía vinculado a un documento artificioso y escasamente significativo, tan distante de las auténticas preocupaciones del gestor como era el presupuesto estatal por programas. En este sentido ha llegado a afirmarse que la primera dificultad con la que tropieza la aplicación práctica del sistema de seguimiento es precisamente “la rigidez en la definición de los programas actuales, así como su escasa adaptación a la realidad de las distintas entidades públicas -para cuya práctica totalidad se ha desarrollado la clasificación funcional-, resultando todavía más difícil el diseño de indicadores que pretendan evaluar conjuntamente el cumplimiento de los objetivos de los programas y la actividad y realizaciones más relevantes llevadas a cabo por las mismas” (74).

(73) Tomamos la expresión de ALEJANDRO NIETO, a cuyo juicio “*en el Estado todos los ministerios son menores de edad, en el sentido más estricto del término, sujetos a la tutoría del Ministerio de Economía y Hacienda*” -*op. cit.*, pág. 95-.

(74) TORRES PRADAS, L., *op. cit.*, pág. 100.

A todo ello han de añadirse las grandes debilidades en los sistemas de información -ausencia de una contabilidad analítica y de tomas de datos para medir indicadores extracontables-, sin olvidar tampoco la aludida falta de articulación o coordinación de este sistema con los dispositivos de seguimiento y evaluación creados por los propios organismos o Departamentos, por la IGSAP (MAP) o por las Inspecciones Departamentales. Por último, se echa en falta una adecuada estrategia de implantación de la reforma, así como un verdadero interés político en la misma.

Para superar semejante *impass* las autoridades presupuestarias no hallaron, al parecer, otro camino que recurrir de nuevo al BOE, modificando la normativa precedente por medio del Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre, regulador del control interno ejercido por la IGAE, desarrollado en lo que ahora nos interesa por la nueva Circular 2/1996, de 30 de abril, de la IGAE, de control financiero. Su principal novedad estriba en la posibilidad de emitir, en ciertos supuestos, un "informe de actuación" que, a través de un procedimiento contradictorio, puede llegar incluso hasta el Consejo de Ministros (75). Sea cual fuere la futura virtualidad de esta normativa, que no querriamos prejuzgar, es obvio que resulta insuficiente para remediar la situación expuesta, habida cuenta de que la misma no puede afrontarse sólo con medidas de tipo legal.

5.3. La visión del sector público como "caja negra" y los sucesivos recortes

Lo cierto es que en estos últimos años, digase lo que se diga, no ha sido la perspectiva "económico-gerencial" del Presupuesto público la que más ha interesado al Gobierno. Bien al contrario, desde finales de los ochenta es el enfoque macroeconómico el que parece cobrar un mayor protagonismo. La planificación económica y los escenarios multianuales (76), formulados a partir de modelos econométricos cada vez más sofisticados, ejercen una

(75) Cfr. art. 38 del R.D. 2188/1995 e instrucción nº 13 de la Circular 2/1996, de la IGAE.

(76) Nos referimos aquí a los "Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios", sobre cuya naturaleza y proceso de elaboración puede verse ZARAGOZA RAMEAU, J. A., "El Presupuesto en el marco de la planificación económica a medio y largo plazo: 'El Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992'", en HPE nº 112, 1988, págs. 53-58.

creciente influencia sobre la presupuestación, la cual se va convirtiendo poco a poco en la desagregación de grandes cifras de laboratorio, con relativo desprecio de lo que acontece en el devenir real del sector público. Desde el punto de vista orgánico, esta visión se refleja en el auge de la Dirección General de Planificación, y la correlativa pérdida de peso de las unidades tradicionales del Presupuesto -DGP, IGAE, Dirección General de Costes de Personal, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales- (77).

Atendiendo pues a variables macroeconómicas, como el PIB, las tasas de inflación y desempleo, el ahorro, el consumo, la masa monetaria, el déficit público, etc., así como a las relaciones entre ellas, se determina un "nivel óptimo" de gasto público, suponiendo que la Administración funcionará como una caja negra en la que los individuos y organizaciones "racionales" que la integran se ajustarán automáticamente a dicho *standard* ideal. Dado el escaso realismo de esta suposición, no es raro que esos "niveles óptimos" de gasto y déficit se desborden año tras año, desbordamiento que nuestro Ministerio de Hacienda ha pretendido atajar, casi siempre a tiro pasado, por diversas vías:

1) Con medidas tendentes al **refuerzo unilateral de la disciplina presupuestaria impuesta desde el MEH**. De ellas, y de su insuficiencia, valgan como ejemplo las vicisitudes del límite al reconocimiento de obligaciones en el ejercicio, que, recogido por las sucesivas Leyes de Presupuestos a partir de 1990, hubo no obstante de dejarse sin aplicación para 1993 ante lo crudo de la coyuntura. Otro tanto cabría decir del límite del 3% impuesto a los créditos extraordinarios. En algún momento se recurrió

(77) La Dirección General de Planificación, tras cambiar del área de Economía al de Hacienda, se encargará de la elaboración de los escenarios financieros y presupuestarios, además de asumir la totalidad de las competencias sobre programación de las inversiones públicas (del Estado, de las regiones y de la Comunidad Europea). La misma Dirección General absorberá también las funciones que tenía la DGP en materia de financiación del sector público empresarial, suprimiéndose así la Subdirección General de Contratos-Programa (sus funciones son desempeñadas por la Subdirección General de Planificación Financiera de las Empresas Públicas, que se crea). En sus manos quedará igualmente todo lo relacionado con el cada vez más importante Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y, por si fuera poco, a partir de 1993 sólo ella va a recibir la documentación relevante de las numerosas Sociedades Estatales -cfr. ALVAREZ SANTAMARÍA, F. J., *op. cit.*, págs. 167-170-.

también al establecimiento de una reserva de crédito para compensar posibles modificaciones presupuestarias (78).

2) Mediante **recortes discrecionales de las prestaciones** o ajustes en el margen de crecimiento del gasto. Éstos han sido reiterados en nuestro país durante los años noventa. El Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril y la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, recortaron las prestaciones contributivas por desempleo. El Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, hicieron lo propio con las prestaciones por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional a cargo del Estado. Y por el Real Decreto 83/1993, de 22 de enero, se restringieron los medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud. Ello por no hablar de las congelaciones de sueldos de los empleados públicos dispuestas en las Leyes de Presupuestos para 1993 y 1994 (79).

3) Por último, estarían el recurso a la **contabilidad imaginativa** o "cosmética" para ocultar los niveles reales de gasto y déficit, y las **privatizaciones** de empresas públicas, que si bien a su inicio en los años ochenta se dirigían mayoritariamente a asegurar la viabilidad de las empresas afectadas (80), con

(78) Los dos referidos límites fueron dejados sin aplicación para 1993 por el Decreto-Ley 16/93, por el que se aprobó un crédito extraordinario para cubrir el déficit del INEM de 1992. Respecto al establecimiento de reservas de crédito *vid.* p. ej. los Acuerdos del Consejo de Ministros de 13 de enero y 27 de febrero de 1995.

(79) *Vid.* los arts. 20 y ss. de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de PGE para 1993 (BOE nº 313, del 30 de diciembre); y el art. 21 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de PGE para 1994 (BOE del 30 de diciembre).

A tales congelaciones salariales puede añadirse la disminución del 10% en las cuantías del Complemento de Productividad, como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 1992.

(80) Se trataba mayoritariamente de empresas industriales en pérdidas, situadas en mercados muy abiertos y competitivos en los que su viabilidad era incierta -*cf.* DE LA DEHESA, G., "Las privatizaciones en España", en *Moneda y Crédito* nº 196, 1993, págs. 140-141-. Por ejemplo, las ventas de SEAT a Volkswagen (1986), SKF a AB-SKF y SECOINSA a Fujitsu (1985) pretendían dotar a esas empresas de las nuevas tecnologías y redes de distribución desarrolladas que el sector público no podía proporcionarles, razón por la cual se venden a multinacionales del sector -*cf.* FERNÁNDEZ, Z., "El alcance del proceso privatizador en España", en *PEE* nº 38, 1989, pág. 245-.

No obstante, hay que notar que la privatización total de las empresas no es siempre aquí el único camino, como lo demuestra el mismo hecho de que en el INI se hayan ensayado también otras estrategias -*vid.* ARANZADI, C., "La política de desinversiones en el INI", en *PEE* nº 38, 1989, pág. 261-.

posterioridad se han orientado sobre todo a este objetivo de obtener recursos inmediatos para aliviar las tensiones presupuestarias (81).

Parece lógico pensar que la preocupación del Gobierno español por cumplir las condiciones de Maastricht haya contribuido al citado reforzamiento de la visión macroeconómica del Presupuesto, y a la búsqueda de esos recortes de gasto o ahorros a corto plazo que permitieran corregir ciertos desequilibrios económico-financieros, relegando a mejor ocasión otros desafíos que, aunque no menos importantes, se le antojaban un camino largo y difícil (82).

5.4. El atisbo de ZBB en el frustrado Presupuesto para 1996

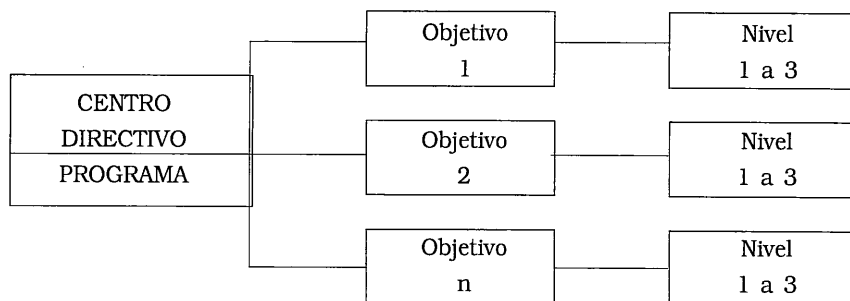
Es a partir de este interés en reducir el déficit a corto plazo como hay que interpretar una última y llamativa novedad introducida por el Gobierno anterior mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de enero de 1995, por el que se decide adoptar la "revisión de programas" como estrategia de confección del Presupuesto para 1996, estrategia concretada posteriormente en la Orden del MEH de 24 de marzo de 1995, por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE para dicho ejercicio.

La Orden preveía la preparación por parte de los distintos gestores de la denominada "Memoria de revisión de programas", cuya cumplimentación se constituiría como una fase previa a la de propuesta de asignación presupuestaria. Se trataba así de que cada Departamento evaluara y justificara sus necesidades de recursos para el año 1996 en función de los

(81) En este sentido se pronuncia con rotundidad J. BILBAO UBILLOS, a cuyo juicio la privatización española se ha caracterizado por la subordinación de los clásicos objetivos microeconómicos (en términos de eficiencia productiva) a objetivos macroeconómicos de índole presupuestaria (reducción del déficit público y del volumen de deuda pública viva) -cfr. "Privatización y política financiera del sector público", en HPE nº 132, 1995, pág. 60-.

(82) Aunque la retórica oficial, plasmada en el Programa de Convergencia español, insistiese en las medidas de mejora en la eficiencia del gasto como estrategia para la convergencia, la grave incompatibilidad entre el plazo requerido para que tales medidas surtan efectos y el espacio temporal disponible para cumplir el requisito de déficit de Maastricht, obligaría de hecho a buscar el ajuste a base de actuaciones discrecionales como las arriba indicadas -*vid.* sobre la citada incompatibilidad MONASTERIO ESCUDERO, C., "Una política presupuestaria para alcanzar el Déficit de Convergencia en 1999", en PGP nº 15, 1995, págs. 210 y 212-.

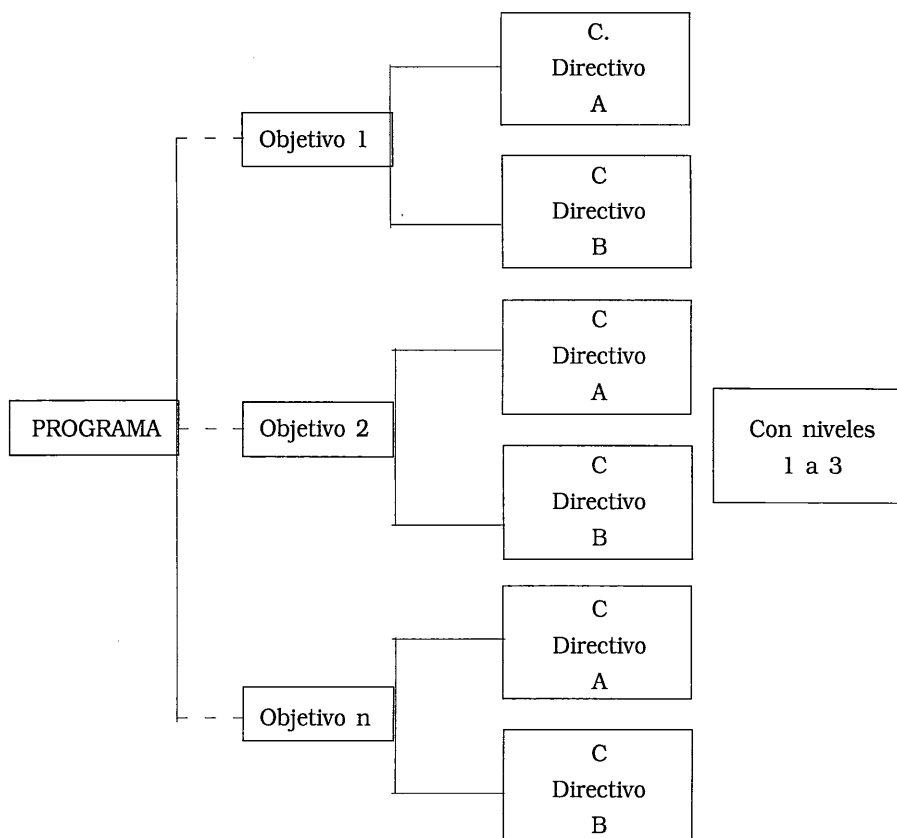
objetivos que integraban los distintos programas presupuestarios, prescindiendo en cuanto fuera posible de toda referencia a las dotaciones efectuadas en ejercicios anteriores ("base cero"), lo que había de hacerse además siguiendo los criterios que recogeremos a continuación. Si cada programa correspondiese exclusivamente a un centro directivo, este análisis se desarrollaría según el siguiente esquema:



Fuente: PUERTA PASCUAL, J. J., "Elaboración de los PGE para 1996. La revisión de programas como estrategia de reducción del gasto", en CAHPE nº 4, 1995, pág. 150.

Sin embargo, puesto que a menudo no hay coincidencia entre programa y centro gestor, al involucrar un programa a varios centros, cada uno de éstos tendría en primer lugar que delimitar, dentro del programa, aquellos objetivos cuya realización tuviese encomendada, e identificar las actividades a realizar en orden a su consecución según los niveles que el análisis plantea (*vid. infra*) (83). Gráficamente:

(83) De todos modos, dentro del esquema general, cada Departamento aplicaría esta metodología de forma flexible, adaptada a sus propias características, pudiendo por tanto seleccionar como "unidad de análisis" un programa, objetivo o área de responsabilidad del gestor en relación con determinado objetivo. Incluso podía seleccionar objetivos cualitativamente diferentes de los que figuraban en la estructura por programas del Presupuesto estatal, sirviéndose de indicadores *ad hoc*, siempre que ello le permitiese reflejar mejor la realidad de las actuaciones y finalidades a cumplir.



Fuente: PUERTA PASCUAL, J. J., *op. cit.*, pág. 151.

El gestor debía autoevaluar la realidad de cada una de esas unidades de análisis, poniendo en relación el grado o intensidad de realización de los objetivos con las dotaciones financieras, diferenciando **tres niveles** (84): 1) Dotación Mínima, más allá de la cual, si se produjese una disminución de su cuantía, sería preferible abandonar la actuación, ya que la demanda desatendida o la disminución de la calidad serían tales que las ventajas derivadas de llevar a cabo las actividades no compensarían los inconvenientes;

(84) Cfr. art. 4.1. de la citada Orden del 24 de marzo de 1995, del MEH (BOE nº 76, del 30 de marzo).

2) Dotación Intermedia, que, sin alcanzar el nivel de atención ya existente, permitía responder a aquellos niveles de demanda o de calidad, cuyo grado de prioridad quedase suficientemente acreditado; y 3) Dotación Corriente o actual, que permitía mantener el programa en sus aspectos cuantitativo y cualitativo a niveles iguales a los del ejercicio 1995.

Se le pedía además al gestor que prestase especial atención a la posible existencia de disfunciones en su ámbito de actuación, tales como recursos ociosos o subutilizados, de los que se podría prescindir, supuesta una total libertad de actuación, e ineficacias derivadas de regulaciones al servicio de políticas activas, que hubiesen dado lugar a compromisos de contenido económico y financiero a favor de terceros, en la medida que los fines para que fueron creados hubieran desaparecido o existieran de forma claramente debilitada. Por último, el gestor debía considerar explícitamente todos los ingresos generados por los programas a su cargo (85) en los tres niveles propuestos, tanto de forma realista -sin modificar el cuadro normativo entonces existente-, como introduciendo aquellas figuras de ingreso, entonces inexistentes, cuya implantación fuese razonable considerar. Con todo ello se pretendía enfrentar al propio gestor, de manera directa e inmediata, con una restricción presupuestaria que habría de obligarle bien a reformar los objetivos, bien a optimizar los medios y procedimientos o incrementar los ingresos del programa, bien a reducir el nivel mismo de la actuación y de los objetivos ligados a ella hasta el límite de la eficacia.

Las Memorias así cumplimentadas serían después recibidas por las Comisiones de Análisis de Programas, encargadas de asignar los recursos a los diferentes programas, dentro de la priorización general entre "políticas de gasto" realizada al inicio de todo el proceso por la Comisión Funcional del

(85) El gestor debía considerar todos cuantos ingresos aparecieran de cualquier forma ligados a la realización del programa, clasificados como sigue:

-**Explicitos.** Contraprestación de los bienes y servicios generados por el programa, que pueden ser:

- a) Directos, percibidos por el organismo o centro gestor.
- b) Indirectos, percibidos de manera desafectada por el Presupuesto del Estado o por otro agente distinto del gestor.

-**Implícitos.** Recursos que, sin constituir contraprestación de bienes y servicios, están afectados a la financiación del programa o relacionados con su contenido:

- a) Cotizaciones y otras figuras fiscales.
- b) Aportaciones de cofinanciación con origen fuera del presupuesto.

Presupuesto. Según la versión oficial, la aplicación de toda esta metodología suponía, en definitiva, complementar el sistema de presupuestación por programas ya entonces en vigor “con una aplicación limitada o ‘sui generis’ de las técnicas del llamado Presupuesto Base Cero” (86).

El aspecto más positivo de esta última tentativa de la administración socialista fue seguramente su intención de remover la inercia que viene rigiendo la elaboración de los PGE en nuestro país, en la cual se sigue el criterio incrementalista de negociar sólo los aumentos sobre la base consolidada del ejercicio anterior. Dado el marco fuertemente restrictivo en el que nos hallamos, se impone cada vez más la necesidad de romper esas tendencias inerciales del gasto público, para lo cual sería valioso el componente implícito de reflexión y crítica que acompaña a esa “revisión de programas”. En el mismo sentido, un segundo aspecto que debe valorarse positivamente era la voluntad de lograr cambios reales y no meramente formales en la presupuestación: “Corrigiendo experiencias anteriores, su intención ahora no es tanto el modificar el documento y/o proceso formal presupuestario, sino también cambiar los parámetros o marco inicial de decisión en la negociación presupuestaria” (87).

Más aún, la metodología diseñada revela la conciencia que la DGP tenía de algunos problemas de fondo, como son la desconexión existente entre las decisiones “reales” y el presupuesto, entre los gastos y los ingresos, el alto nivel y continuo incremento de los “gastos comprometidos”, o el aludido carácter inercial del proceso presupuestario. La propia idea de implicar al gestor en los necesarios ajustes es en sí misma positiva, aunque, como explicaremos a continuación, no se diseñen las condiciones necesarias para llevarla a cabo.

En efecto, un primer obstáculo para que la reforma prosperase estriba en la mencionada desconfianza de los centros gestores, entre sí y con respecto al Ministerio de Hacienda, así como en las tácticas de negociación que han venido presidiendo la relación entre aquéllos y éste. Nuestro MEH está, hoy

(86) PUERTA PASCUAL, J. J., *op. cit.*, pág. 149.

(87) GARDE ROCA, J. A. / ZAPICO GOÑI, E., “Presupuesto en Base Cero ‘limitado’”, en CAHPE nº 4, 1995, pág. 161.

por hoy, muy lejos de asumir ese papel de constructor de confianza y cooperación entre los principales actores presupuestarios, que demandaba recientemente E. ZAPICO (88). No debe pues extrañar que la invitación a los centros gestores de que enseñasen sus cartas no fuera acogida por ellos con demasiado entusiasmo. De hecho, lo que ocurrió es que, como cabía esperar, la mayoría de los gestores se apresuraron a presentar el nivel corriente como si fuera el mínimo de funcionamiento, con lo que la base de negociación volvió a ser, una vez más, el nivel de gasto del ejercicio anterior. Se había ignorado el “factor político” o de resistencia burocrática, al no establecerse una estrategia de implantación de la reforma, ni contemplarse los incentivos a introducir para lograr la colaboración de los gestores (89).

Por otro lado, la referencia al Presupuesto de Base Cero tampoco resulta, en nuestra opinión, excesivamente afortunada. Si la reforma pretendía una reconsideración a fondo de los objetivos y actividades públicos, y de los recursos destinados a los mismos, es claro que ello raramente podría efectuarse por los gestores dentro de los limitados plazos de elaboración del presupuesto (90), y habida cuenta del estado real de los sistemas de información. El gestor carecería además, en muchos casos, de la perspectiva y la preparación necesarias para hacerlo. Y hasta es posible que las Comisiones de Análisis de Programas tuviesen alguna dificultad para alcanzar un análisis racional-comprensivo (siquiera sectorial o selectivo) mediante la agregación del contenido de las distintas Memorias, pues uno de los defectos

(88) Cfr. ZAPICO GOÑI, E., *Performance Monitoring for Budget Management: A New Role of the Budget Centre*, Papeles de Trabajo del IEF, nº 4, 1996, pág. 27.

(89) Incluso podría pensarse que el plan de reforma desincentivaba expresamente esa colaboración, al disponer que en el cálculo de los niveles de dotación se tendrían en cuenta las mejoras derivadas de una mayor racionalización y eficiencia en la gestión de los recursos, si estas mejoras se identificasen y pudieran ser ya introducidas en la gestión del ejercicio de 1996; mientras que, de no ser así, se tomaría nota de las mismas para su análisis y valoración separada. Luego, si las mejoras de eficiencia que el gestor pudiera descubrir iban a tener una inmediata repercusión en sus niveles de dotación, presumiblemente reduciéndolos, dicho gestor se sentiría desincentivado para cooperar: “si aumento la eficiencia mi presupuesto disminuirá, mientras que las ventajas no las veo por ninguna parte”.

(90) Ello pese a que el citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de enero de 1995, a sabiendas de esta dificultad, resolvió adelantar al mes de enero el inicio del proceso de elaboración del Proyecto de Presupuestos, que normalmente comienza en el mes de mayo, “al objeto de otorgar -siempre según la versión oficial- más tiempo a la fase de planificación y análisis de las políticas de gasto” -MONTERO HITA, F., “Medidas de control del déficit público”, en PGP nº 15, 1995, pág. 193-.

del ZBB es precisamente que la agregación sucesiva de paquetes de decisión hace casi imposible el análisis y comparación de todas las alternativas con una visión global en los niveles superiores de la jerarquía (91). En una palabra, si la reforma hubiese aspirado a ser profunda y a medio plazo, debería haber centrado el debate en los problemas de fondo, y no en etiquetas -como la de "Presupuesto en Base Cero"- cuya eficacia está por demostrar, y de una más que dudosa vigencia (92).

La verdad es que, pese a que las declaraciones oficiales pudieran decir otra cosa, lo máximo que cabía esperar de la reforma, tal como fue planteada, habría sido la obtención de algunos ahorros marginales, mediante la supresión de aquellas disfunciones que resultasen más evidentes o la generación de mayores ingresos por determinados programas, ambas cosas suponiendo que los gestores hubieran colaborado, lo cual resultaba, ya de antemano, bastante improbable. El propósito de la iniciativa era, por

(91) Cfr. GARDE ROCA, J. A. / ZAPICO GOÑI, E., *op. cit.*, pág. 158.

(92) Aun reconociendo que pueda tener cierta utilidad para eliminar algunas ineficiencias o gastos superfluos, sobre todo en los servicios generales, las limitaciones de esta técnica presupuestaria son también evidentes. ROBERT N. ANTHONY se ha manifestado al respecto de una manera tan expresiva que nos ahorra cualquier comentario:

De la aplicación del ZBB en la empresa Texas Instruments, recuerda el autor, se quisieron derivar ventajas espectaculares. "Sin embargo, un lector perspicaz podía advertir enseguida que la técnica sólo se usaba en algunos departamentos especiales de Texas Instruments, y que la conclusión de que los resultados eran favorables la había sacado de su propia cosecha el autor del artículo, fundándose en la experiencia de un año nada más" -ANTHONY, R. N., *The management control function*, Harvard Business School Press, Boston (versión castellana en Deusto, 1990, págs. 259-260)-. Tampoco su implantación en el Estado de Georgia resultó ninguna panacea. Aparecieron de nuevo muchos artículos diciendo que los resultados eran muy positivos. "Pero mucha gente no se enteró de que, poco después del establecimiento del ZBB en Georgia, 'cero' se convirtió en el 80% de la cifra de gastos del año anterior; que los 'paquetes' seleccionados eran de hecho 'incrementos' por encima de ese porcentaje, a pesar de las críticas que se hacían a la presupuestación incremental; que, teóricamente, el gobernador debía revisar 11.000 paquetes para llegar a un presupuesto y que apenas había consenso respecto al modo de fijar el orden de prioridades" -*ibid.*, pág. 260-. En fin, la experiencia de su aplicación al Gobierno Federal de los EE.UU. hizo evidente que la cantidad de trabajo burocrático requerido por la ZBB era muy superior a la que se podía realizar en el tiempo disponible durante el proceso de preparación del presupuesto. (Un alto funcionario federal estimó que sólo el coste del papel excedía a cualquier ahorro imaginable que se pudiese asociar con la ZBB) -*cfr. ibid.*, pág. 260-. Por si fuera poco, el Gobierno Federal hubo de permitir a los departamentos oficiales reexaminar sus programas partiendo de una base mayor que cero, lo que daría lugar a casos tan curiosos como que la "base cero" del Departamento de Defensa fuese ni más ni menos que el 98% de los gastos previstos para el año en curso -*cfr. ibid.*, pág. 263, n. 19-.

consiguiente, facilitar la reducción del déficit a corto plazo. Se trataba con ella de buscar nuevas oportunidades para recortes de gasto, intentando que fuesen los propios gestores quienes las sugirieran. Debe tenerse en cuenta, además, la escasa credibilidad política con que partía la reforma, dada la situación de "provisionalidad" vivida ese último año. De hecho, tales Presupuestos para 1996 ni siquiera pudieron obtener el apoyo parlamentario indispensable para su aprobación, por lo que hubo que acabar prorrogando los de 1995.

VI. REFLEXIONES FINALES

De todo lo expuesto en los apartados anteriores es fácil concluir que hasta 1996 -o, si lo prefieren, hasta la actualidad- **nuestro sistema presupuestario continúa siendo en el fondo "tradicional", aunque la confección del presupuesto anual se haya mecanizado e informatizado, y se detecte un mayor peso en el mismo de los datos, previsiones o modelos macroeconómicos.** Aun cuando el Gobierno socialista presentase en algún momento las reformas dirigidas a implantar una presupuestación por objetivos y programas como ya "consolidadas", las propias iniciativas y declaraciones oficiales venían a desmentirlo. En marzo de 1995 el por entonces Ministro de Economía y Hacienda, D. PEDRO SOLBES, se planteaba como retos a medio plazo "la puesta al día de los métodos y mecanismos de presupuestación y ejecución del gasto" y "la presupuestación por necesidades cuantificadas" (93). Puesto que la determinación de las necesidades sociales a que responden los distintos programas de gasto, la precisión numérica de sus potenciales beneficiarios, el establecimiento de objetivos cuantificados por las unidades gestoras y la estimación de los recursos precisos para satisfacer dichas necesidades formaban ya parte del Presupuesto por Programas, habrá que convenir en que, en la práctica, éste seguía sin aplicarse correctamente. Los pronunciamientos de nuestros economistas no hacen sino corroborar esta conclusión (94).

(93) SOLBES MIRA, P., "Discurso de clausura del seminario 'Presente y futuro del gasto público en España'", en PGP nº 15, 1995, pág. 223.

(94) Cfr. p. ej. VALLE SÁNCHEZ, V., "La eficacia del gasto público en España", en PEE nº 52/53, 1992, pág. 198; y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., *Política fiscal, competitividad y convergencia: el caso de España*, Papeles de Trabajo del IEF, nº 1, 1994, pág. 15.

Con todo, la prueba más palmaria del limitado alcance que han tenido los diversos intentos de reforma es la persistencia de aquellos dos rasgos de la administración pública tradicional que aspiraban a removerse: 1) el énfasis en los procesos y procedimientos, y 2) la desintegración financiero-real. Respecto al primero, el anunciado desplazamiento del énfasis hacia los costes y resultados de la gestión no termina de ser una realidad. Pese a que un pilar básico del PPBS sea el análisis coste-beneficio (o coste-eficacia) de diversas alternativas, de hecho “en España, este análisis de alternativas a los programas existentes no ha llegado aún a establecerse”, por lo que “el presupuesto español no ha servido para efectuar una eficaz asignación de recursos” (J. BAREA) (95). La Administración del Estado todavía no dispone de información analítica sobre costes, ni de evaluaciones serias de los *outcomes* y/o *outputs* asociados a sus diversos programas y centros, por lo que los gestores adivinan perfectamente que la asignación de fondos a sus unidades depende más de su buena “química” con los responsables del MEH, la Secretaría de Estado de Hacienda o la DGP, y de la demostración ante éstos de integridad y formalidad, que de su eficacia en el servicio público (96). El control legalista del cumplimiento de los techos presupuestarios y la regularidad formal del procedimiento sigue siendo, aunque debilitado, prácticamente el único que cuenta. Y estos mismos valores de legalidad formal y orientación al procedimiento impregnan también las demás áreas de nuestro modelo administrativo (patrimonial, contratación, recursos humanos...), que no deja de ser después de todo el viejo modelo burocrático-inercial aderezado con algunos añadidos economicistas y tecnocráticos.

En lo que concierne a la aludida desintegración entre las decisiones “reales” adoptadas en el proceso de elaboración y gestión de las políticas públicas, a distintos niveles del Gobierno y la Administración, y las decisiones “financieras” tomadas al elaborar el Presupuesto o aprobar sus modificaciones, la misma sigue manifestándose de múltiples formas. Por un lado, los políticos y gestores públicos continúan tomando innumerables decisiones sin

(95) “El sector público español ante la integración europea”, en *Problemas económicos españoles en la década de los noventa*, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 1995, págs. 248 y 250.

(96) Un vivo reflejo de este fenómeno tal como tiene lugar en el proceso presupuestario de los EE.UU. puede verse en WILDAVSKY, A., *The politics of the budgetary process*, fourth edition, Little, Brown and Co., Boston, 1984, págs. 79-80.

referencia alguna al marco presupuestario existente, e incluso sin una previa evaluación financiera (97), con lo que suele suceder que la suma de costes, actuales y futuros, de tales decisiones supere los techos globales previstos (98). Por otro lado, la autoridad presupuestaria sigue adoptando decisiones sin saber a ciencia cierta qué políticas se verán afectadas y cómo. Cuando los recursos disminuyen, en lugar de un reajuste de toda la organización lo que se produce es un recorte *a posteriori* del gasto por parte de la autoridad presupuestaria, recortes que suelen además aplicarse en forma de reducciones generales porcentuales e iguales para los distintos programas o centros, sin considerar la estructura de costes y las necesidades de gestión de cada uno, con lo que el ahorro actual puede acabar provocando un mayor gasto en el futuro ("efecto carambola"). La ausencia de una contabilidad analítica, junto con las rigideces normativas e institucionales que atenazan al sector público, impiden una asimilación racional de las reducciones de gasto que permita minimizar su repercusión negativa sobre las diversas políticas, programas o servicios públicos. Un claro ejemplo de todo ello, con sus nefastas consecuencias, podemos encontrarlo en la política presupuestaria practicada en nuestro país con relación a la sanidad (99).

Puede, pues, afirmarse que los diversos intentos de reforma de nuestro sistema presupuestario realizados en el período 1979-1996 han tenido, desde el punto de vista de la eficacia asignativa y gestora, un muy limitado impacto. Aparte de la informatización y los cambios en el formato presupuestario, lo único conseguido fue algún avance en la definición de objetivos e indicadores para las distintas áreas de actividad pública, una cierta difusión de ideas modernizadoras de la presupuestación y la gestión -formándose quizá algunos especialistas-, así como, por desgracia, unas crecientes muestras de escepticismo respecto de estas mismas ideas. Tan escaso calado de las reformas presupuestarias en España puede explicarse, además de por la

(97) Aun cuando ya en los años ochenta las consecuencias financieras de la normativa que pretendiese introducir cualquier departamento debían ser examinadas por su Oficina Presupuestaria, varias de esas Oficinas admitían que esto no se hacía, y en otras el estudio era muy limitado, refiriéndose únicamente a las necesidades de crédito para cubrir los aumentos de personal consecuencia de dicha normativa -cfr. ZAPICO GOÑI, E., *La modernización simbólica...*, cit., pág. 149-.

(98) Cfr. MARCOS SANZ, I., *op. cit.*, págs. 44-45.

(99) Vid. BELENES JUÁREZ, R., "La limitación presupuestaria del INSALUD y la gestión de los servicios sanitarios", en *Gaceta Sanitaria*, nº 5, vol. 2, marzo-abril 1988, pág. 106.

dificultad en sí de este tipo de transformaciones, por ciertos vicios de los que adolecieron los sucesivos proyectos reformadores. Muy sucintamente:

1. **Desconocimiento del verdadero alcance de la reforma.** En el fondo, no llegó a comprenderse que para acabar con la citada desarticulación financiero-real, vinculando ambos aspectos de la acción pública en un único "sistema integrado de gestión" (del que el Presupuesto vendría a constituir el eje o instrumento fundamental), la reforma había de traspasar el tradicional ámbito de "lo financiero" y alcanzar también al funcionamiento real de la Administración y del Gobierno. Pasando esto por alto, se actuó al principio como si para la introducción del Presupuesto por Programas bastase sólo con reformar el clásico control ejercido desde el MEH. No se tocaron los procedimientos habituales de elaboración y gestión de políticas en las demás instancias del Ejecutivo y el Legislativo, ni ese 80% del gasto que se considera "comprometido" al venir impuesto por leyes o compromisos específicos. Se pensó que con cambiar, desde aquel Ministerio, la estructura presupuestaria, se transformarían automáticamente los estilos de decisión y los comportamientos habituales de los gestores. En un segundo momento, a partir de 1989, se buscó una mayor implicación de éstos en el cambio, pero con escasa convicción, sin otorgarles las capacidades y recursos necesarios, pretendiendo Hacienda imponerles su propia visión de la reforma, y descuidando por completo el problema de los incentivos.

Más aún, en el propio Ministerio de Economía y Hacienda se produjo un cierto secuestro de las nuevas ideas, por parte de los viejos esquemas mentales y estructuras administrativas llamadas a transformarse. El MEH contempló la reforma como una oportunidad de reduplicar su tradicional poder de supervisión sobre los departamentos gestores, y los clásicos órganos fiscalizadores -en particular la IGAE- creyeron que para adaptarse a la nueva situación bastaba simplemente con que además de juzgar la legalidad, a partir de ahora "juzgasen" también la eficacia. Ni la DGP ni la IGAE asumieron, por tanto, la radical transformación de sus roles tradicionales que exigía la reforma presupuestaria.

2. **Rigidez y obsolescencia del modelo presupuestario propuesto.** Se adoptó un modelo de presupuesto (el PPBS) ya experimentado y abandonado años atrás por los países más avanzados, y cuyas mismas

técnicas de evaluación -inspiradas en el paradigma clásico-“científico” del *policy analysis*- resultan demasiado rígidas, y consecuentemente, de aplicación limitada. Reproduciendo el esquema tradicional de centralización de las decisiones, se pretendió que un solo documento, el Presupuesto estatal por programas, satisficiera las necesidades de todos, ignorando que buena parte de las decisiones presupuestarias deberían tomarse a niveles administrativos inferiores, y que tanto los distintos niveles de gestión como las distintas áreas de actividad pública pueden exigir diferentes modelos presupuestarios. En suma, no se afrontaron los problemas básicos que plantea el desarrollo de un modelo de reforma adaptado a las propias necesidades, y basado en los conocimientos y experiencias más recientes, problemas que aún seguían eludiéndose al elaborar el proyecto de PGE para 1996, apelando esta vez a la no menos obsoleta etiqueta del ZBB.

3. Estrategia de implantación tradicional. Fiel a una estrategia que se ha denominado del “despotismo ilustrado”, la autoridad central (MEH) intentó imponer su modelo presupuestario a los Departamentos gestores a base de medidas legales, decretos, órdenes ministeriales, circulares e instrucciones, cuando es de sobra sabido que “las reformas administrativas de ‘arriba-abajo’ que se apoyan exclusivamente en la legitimidad jurídica se han hundido en el terreno pantanoso de los intereses corporativistas” (100). Pese a que las novedades introducidas a partir de 1989 supusieron un tímido avance hacia la participación de los gestores, jamás se ponderó suficientemente el carácter conflictivo y político del proceso presupuestario. En general, faltó una auténtica estrategia de implantación que permitiera superar las resistencias burocráticas y hubo un exceso de confianza en los instrumentos jurídicos, sin percatarse que de lo que se trataba no era de saturar más el BOE, confundiendo “el papel” con “la acción”, sino de hacer realmente las cosas. También aquí se cae una y otra vez en los mismos errores que en el pasado han cometido otros países, sin que al parecer valga aquello de “escarmentar en cabeza ajena”.

4. Informatización deficiente; carencia informativa y analítica. La informatización del Presupuesto español, encarnada por el proyecto SICOP

(100) MONNIER, E., *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, 2ª ed., Economica, Paris, 1992 (trad. de M. V. López Paños, IEF, Madrid, 1995, pág. 100).

y sus sucedáneos, se asentó sobre las rutinas operativas de una administración presupuestaria tradicional -viniendo de algún modo a consolidarlas-, en vez de responder a las nuevas exigencias derivables de una gestión por objetivos y programas.

Faltaron las bases informativas indispensables para llevar adelante la reforma, al no existir sistemas de contabilidad de costes, ni disponerse de datos de producción desglosados por objetivos, programas y centros de responsabilidad, o de cifras sobre el número de destinatarios potenciales de cada programa... Aun cuando los indicadores estuviesen bien definidos esta falta de información los hacía inútiles. Como se dijo, tampoco se producía, en la práctica, un análisis de alternativas a los programas existentes en el marco del proceso presupuestario, ni se evaluaba *a posteriori* su impacto.

5. Falta de liderazgo político y de medios humanos y materiales.

El entusiasmo inicial se fue disipando rápidamente, al ver que las reformas encallaban y no servían a los intereses políticos del Gobierno ni de la oposición parlamentaria. El propio liderazgo que pudieran ejercer la DGP y la IGAE, ya de por sí insuficiente, se vería debilitado por la competencia de iniciativas reformadoras auspiciadas desde el MAP u otros organismos, con las que la reforma presupuestaria del MEH no guardaba la más elemental articulación y coordinación. Por lo demás, en los últimos años la preocupación por reducir el déficit a corto plazo ha prevalecido sobre cualquier afán transformador de la gestión pública, lo que puede explicar que no haya habido suficiente dinero para la reforma presupuestaria, cuya puesta en práctica exige evidentemente invertir, aunque luego permita mayores ahorros a medio y largo plazo. La filosofía de "gastar para ahorrar" a que aluden reiteradamente METCALFE y RICHARDS (101), se compadece mal con la miopía política -acaso comprensible ante la inminencia de Maastricht- y con la falta de confianza en las reformas.

(101) Vid. *Improving Public Management*, Sage Publications, London, 1987 (trad. de E. Zapico y L. E. Echebarria, INAP, Madrid, 1989, págs. 262 y 273-274).