

I CONGRESO DE ECONOMIA REGIONAL DE CASTILLA Y LEON.

COMUNICACION: La aplicación del presupuesto por programas en la
Comunidad Autónoma de Castilla y León.

AUTOR: JOAQUIN ROMANO VELASCO. Profesor de Haciendas
Regionales y Locales en la Facultad de C.C.E.E. de
la Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- La Técnica de Presupuesto por
Programas: aplicación a las Comunidades Autónomas. 3.- El Presu-
puesto de la Comunidad de Castilla y León. 4.- Implicaciones de la
adopción de la Técnica de Presupuesto por Programas en la
Administración Autónoma.

1. INTRODUCCION

En su origen el presupuesto aparece como el elemento de gestión de las Administraciones Públicas dirigido a garantizar el mantenimiento del gasto realizado por el ejecutivo dentro de los límites autorizados por el legislativo. Se trata de un presupuesto administrativo presentado según una elemental clasificación económica y elaborado de acuerdo a técnicas sencillas de tipo incrementalistas o de porcentajes máximos de aumento, que facilitaban aquel objeto de control de legalidad y formalidad perseguido.

Actualmente el presupuesto se concibe de una forma sustancialmente diferente, y ello, de un lado, por el crecimiento y diversificación experimentado por el gasto público a consecuencia de la evolución en los fines conferidos a la actividad pública, y de otro, por el desarrollo de nuevas y más modernas técnicas de gestión tendentes a garantizar la eficacia en la aplicación de los recursos disponibles, principio éste, el de eficacia en la actuación, que se verá impulsado en el sector público merced a su demanda por el sector privado que en buena parte lo financia.

En España esta nueva concepción del presupuesto aparece recogida básicamente en la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977, que tal y como recoge su exposición de motivos se adapta a los nuevos planteamientos de la actividad financiera del sector público español, dentro de un comportamiento homogéneo de las entidades públicas destinatarias de sus disposiciones, e implica por tanto a las Comunidades Autónomas que habrían posteriormente de crearse.

La técnica presupuestaria que en esta Ley se adopta para la elaboración del Presupuesto del Estado, de aplicación genérica lógicamente para cualquier ente público, es la denominada de Presupuesto de Programas, que agrupa los gastos públicos en función de los programas que se ponen al servicio de los objetivos o fines que en cada periodo se definen, y se halla orientada a la realización del principio de eficacia en la actuación pública que habrán de garantizar las Administraciones Públicas, tal y como ha sido consagrado constitucionalmente; concretamente en su artículo 31 el Texto Constitucional exige la aplicación de

criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público.

Se trata de una técnica que por su configuración, resultando operativa a partir de una determinada realidad, ha de recibir un tratamiento específico para su aplicación a las Comunidades Autónomas, de manera que aún manteniendo los presupuestos elaborados en estos Entes la necesaria homogeneidad con los del Estado, y aprovechando las experiencias obtenidas en ese nivel de gobierno, se desarrolle la misma en el seno de cada Comunidad Autónoma, lo que puede hacerse con buenos resultados, mejores incluso que los obtenidos en el Estado, dadas las posibilidades funcionales que su ámbito competencial las confiere, próximo al de las empresas, al encontrarse estrechamente ligado a la función de asignación y en menor medida de distribución y estabilidad, pudiendo por ello efectuar una mejor aproximación práctica al desarrollo teórico realizado de esta técnica.

Ahora bien, contrastando con esta situación observamos la desdeñada consideración que el presupuesto tiene en la Hacienda de las Comunidades Autónomas Españolas, recientemente desarrollada, y ello se observa tanto a nivel externo por la posición mantenida en instancias superiores a las propias Comunidades Autónomas; así desde una perspectiva legal como única referencia encontramos la efectuada en el artículo 21 de la LOFCA, que se limita a remarcar los criterios homogéneos que en la elaboración del presupuesto han de seguir las Comunidades Autónomas, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado; y a nivel interno, al no haber

establecido las propias Comunidades Autónomas los mecanismos adecuados para facilitar el desarrollo de esta parte fundamental de su hacienda; así respecto a la necesaria comunicación que entre las Comunidades Autónomas ha de darse, la iniciativa de celebrar unas jornadas periódicas de estudios presupuestarios y financieros de estas Administraciones, que por primera vez se celebraron en Avilés en Agosto de 1980, quedó rápidamente cortada.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León esta indefinición y falta de desarrollo de una técnica sistemática y racional de gestión presupuestaria tiene una concreta incidencia, dedicándonos en esta comunicación a efectuar el estudio del sistema presupuestario aplicado, poniendo de manifiesto las principales diferencias que existen entre éste y el modelo presupuestario que habría de ser desarrollado de acuerdo a la Técnica de Presupuesto de Programas, en el sentido más amplio de la misma y que comporta la adopción de un sistema integrado de gestión por objetivos.

Los tres apartados que consideramos en este análisis se referirán consecuentemente, en primer lugar, a los principales elementos que conforman el modelo presupuestario deseado y su articulación para atender los requerimientos o resultados exigidos, en segundo lugar, a los presupuestos que han sido elaborados por la Administración Autonómica, ocupándonos de evaluar el grado de certeza alcanzado en la ejecución de los mismos, y en tercer lugar, a las acciones que han de ser llevado a cabo para corregir el sesgo existente entre las dos situaciones descritas.

2.- LA TECNICA DE PRESUESTO POR PROGRAMAS: APLICACION A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

El presupuesto tiene en la actualidad planteadas unas exigencias importantes de cara a facilitar la gestión eficaz de las Administraciones Públicas, las cuales pueden ser básicamente conducidas en el caso de las Comunidades Autónomas a las siguientes:

a) Descripción de la situación socio-económica de la Comunidad, lo que comporta efectuar periódicos análisis de los principales indicadores del estado de la estructura regional, poniendo de manifiesto de una forma clara y precisa los problemas que en la misma surgen y a los que ha de enfrentarse la Administración Autónoma.

b) Definición de los objetivos perseguidos por la Comunidad, relativos a las diferentes áreas funcionales en las que se soporta su actuación administrativa.

c) Identificación detallada de las acciones que deben ser llevadas a cabo para la consecución de los objetivos propuestos, indicando los órganos de la Administración Autónoma responsables de las mismas.

d) La evaluación de los resultados alcanzados con la actuación pública, evidenciando las diferencias entre la situación deseada a que se ha querido conducir a la Comunidad, y a la que de hecho se ha llegado, extrayendo nueva información para la acción.

La satisfacción de estas exigencias plantea la necesidad de que el presupuesto tenga la consideración de sistema integrado de gestión, es decir de un conjunto de reglas y procedimientos enlazados entre sí para la atención de tales fines,

y en este sentido la Técnica del Presupuesto por Programas proporciona, como anteriormente citamos, una valiosa sistemática para conducir la actuación de la Administración Autónoma de acuerdo a los principios de economía y eficiencia.

Se trata de una sistemática conformada por un conjunto de elementos que guardan estrecha relación con los resultados que quiere obtenerse, así en primer lugar, relativos a los objetivos y el análisis económico financiero, destacamos, de un lado, la consideración que hace del elemento temporal, planteando un horizonte plurianual en el cual se define la evolución deseada de las magnitudes estructurales de la Comunidad; y de otro la definición de tales magnitudes, que constituye quizás el elemento más complejo dado el elevado número de factores y aspectos que se presentan en la configuración de la realidad regional, resultando de gran utilidad para ello efectuar la descripción de las necesidades que deben ser atendidas, lo que ha de realizarse con una gran precisión al facilitar la concepción, cuantificación y proyección temporal de los objetivos regionales.

Las técnicas que a este objeto se utilizan son básicamente de tipo sociológico y estadístico(Encuestas, muestreos, análisis estadísticos,etc.), de gran dificultad y que presentan importantes limitaciones por la magnitud de la infraestructura necesaria para obtener periódicamente las bases de datos e informaciones en las que se fundamentan. .

En segundo lugar, relativos a la definición de las acciones que la Administración Autónoma ha de llevar a cabo, el elemento de que se sirve esta técnica es la estructura de

programas, caracterizada por Smithies(1), al objeto de diferenciarla de la de ejecución o funcional, por introducir la evaluación de costes y beneficios de cada proyecto en comparación con otros proyectos de mayores méritos entre los capaces de ser incluidos en el presupuesto. Se trata por tanto de una estructura que contribuye a definir las tradicionales económica, funcional y orgánica, con las que sin embargo cabe establecer una identificación, y cuyo valor se centra en la selección que hace de las alternativas de gasto para la asignación de los recursos escasos que disponen las Administraciones Públicas.

El soporte técnico de este elemento se halla básicamente en el Análisis Coste-Beneficio, de utilidad para valorar la eficacia y eficiencia de los programas alternativos, y junto a esta técnica cabe destacar la aportación del sistema contable e informativo desarrollado, que proporciona los datos necesarios para la adopción de decisiones relativas a la selección de programas y a la ejecución de los mismos.

Finalmente, referido a los resultados alcanzados con la actuación pública el presupuesto por programas incorpora el denominado control de eficacia, que permite medir el nivel de objetivo conseguido y el coste en que para ello se ha incurrido(2), lo que hace, de un lado, a lo largo de todo el proceso de

(1) Smithies, A.: "Conceptual Framework For The Program Budget". (Cit. en Lozano Irueste J.: "Introducción a la Teoría del Presupuesto. I.E.F. Madrid 1983. pág.175.)

(2) Una acepción más amplia de este control puede verse en Suarez Suarez A.S.: "El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en el Tribunal de Cuentas". En Hacienda Pública Española. Nº 80. 1983. Págs.62 y ss.

ejecución, poniendo de manifiesto peligros e informando sobre su resolución antes de que estos produzcan efectos no deseados. Consecuentemente a nivel técnico, el sistema de información contable introducirá las necesarias comparaciones entre las ejecuciones de gasto e ingreso y las previsiones efectuadas, estableciéndose un control continuo, buscando la mejor ejecución de los programas definidos..

Junto a este se procederá a una valoración periódica de la actuación pública, que puede corresponder con la denominada liquidación del presupuesto, y en la que se persigue la obtención de la información que retroalimenta el proceso presupuestario; para ello es necesario la participación de todos los sujetos que intervinieron en la gestión dando cuenta de la oportunidad de las alternativas programáticas seleccionadas y los objetivos definidos, preparando la Administración Autónoma para la acción.

Siendo estos los elementos básicos del presupuesto por programas, lógicamente su presentación no puede hacerse en esta escueta comunicación más allá del esquema desarrollado, buscando puntos de referencia para el análisis que efectuamos, de la aplicación de dicha técnica en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que constituye el objeto de nuestro estudio.

3.-EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON.

Aun cuando la normativa reguladora de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no recoge específicamente el carácter y desarrollo de la técnica

ta.

ejecución.

que para su gestión presupuestaria ha de seguirse, haciendo referencia genérica a la homogeneidad que ha de guardar con la aplicada en la Administración del Estado, señalando únicamente en las Leyes de presupuesto que anualmente se aprueba la vertebración que se hace en su estructura mediante los programas de gasto , damos cuenta en este epígrafe de la técnica que atenor de los presupuestos elaborados se ha aplicado.

Observamos el desarrollo de un procedimiento de gestión inconexo, integrado por partes que no mantienen la aplicación de una técnica uniforme; concretamente en la elaboración del presupuesto se establece una definición de programas tendentes a la aplicación de la Técnica de Presupuesto por Programas, que posteriormente en la ejecución y liquidación se abandona, limitandose en estas etapas al cumplimiento de los preceptos legales, contenidos básicamente en la Ley de la Hacienda de la Comunidad(3), y que se desarrollan de acuerdo a la Técnica Administrativa Clásica centrada en el control de legalidad.

En relación con la Técnica de Presupuesto por Programas, que debiera ser desarrollada de acuerdo a la descripción efectuada anteriormente, merecen ser destacadas las siguientes deficiencias en el procedimiento de gestión presupuestaria aplicado:

1.- Entre los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León elaborados y el Plan de Desarrollo

(3) Estos preceptos se encuentran básicamente en la Sección 3ª de la Ley 7/1986, de 23 de Diciembre , de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Regional no existe la relación Plan-Presupuesto definida en la Técnica de Programas, según la cual los presupuestos aun siendo instrumentos administrativos importantes son solo una parte de un amplio proceso de planificación, y por ello los objetivos y las estrategias para ejecutar los planes no deberían forjarse sobre la base de las decisiones presupuestarias corrientes.

El actual Plan de Desarrollo Regional no se elabora de acuerdo a un modelo dinámico dirigido a revelar las necesidades regionales y sus posibilidades de atención por la Administración Autónoma, y ello principalmente por que se soporta sobre un diagnóstico de la situación económico social incompleto, parcial y obsoleto, incapaz de suministrar las bases de datos necesarias para alimentar el proceso que la Técnica de Presupuesto por Programas comporta.

No se trata de saber únicamente, por ejemplo, el número de centros de Asistencia Social por habitante o el nivel de dotación de los mismos, sino que hay que descender al nivel de la prestación, es decir, señalar del volumen de necesidades asistenciales que existen en la región cuáles han podido ser atendidas y cuáles no, y de las atendidas, cuáles se han hecho a plena satisfacción del usuario, detectando qué unidades de atención (relativas a grupos de personas ó sujetos individuales) ofrecen niveles de prestación no deseado, y qué causas existen para ello.

2.- Una segunda deficiencia viene dada igualmente por la pérdida de información que se tiene debido a la desconexión entre las fases de liquidación y elaboración del presupuesto, y se

manifiesta, de un lado, por la demora con que se dispone de las liquidaciones de los presupuestos anteriores al que se esta elaborando, de forma que los Anteproyectos de los Estados de Ingresos y Gastos del Presupuesto se confeccionan sin conocer el grado de certeza de las previsiones efectuadas en ejercicios anteriores, y de otro, por el tipo de liquidación practicada, que se limita a comparar la previsión definitiva de los capitulos del presupuesto segun la clasificación económica con los derechos liquidados o las obligaciones reconocidas para obtener el Estado de Ejecución del presupuesto, sin que se tenga información de la ejecución de los programas definidos y los objetivos asignados a los mismos.

Ello se debe al citado tratamiento formal dado a la liquidación del presupuesto, dirigida a garantizar que los derechos y obligaciones económicas de la Administración, así como los de fondos, se realizan de acuerdo a las limitaciones establecidas por el presupuesto, sin que sobre las desviaciones producidas o los efectos que en la Comunidad Regional han dado lugar existan análisis específicos orientados a la formulación de nuevas previsiones presupuestarias.

3.- Por último damos cuenta de las escasas referencias que en el presupuesto elaborado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se realizan a los resultados obtenidos con el Sistema Contable aplicado, lo cual ante los fines atribuidos a la contabilidad pública Comunitaria(4), implica que o bien dichos

(4) El artículo 145 de la Ley 7/1986, de 23 de Diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León recoge los fines de la Contabilidad Pública Comunitaria, entre los que destacamos la

objetivos no han sido atendidos, con lo que se plantea la necesidad de adecuar el Sistema Contable desarrollado a las necesidades requeridas legalmente así como a la Técnica de Presupuesto por Programas defendida, o que tales resultados no son de aplicación en la técnica de presupuestación aplicada, en cuyo caso habremos de señalar que la estructura de gasto se vertebra por la naturaleza económica y orgánica del mismo, no así la de programas, que se cuantifican a partir de aquella división del gasto.

Tenemos aquí expuestas las tres principales deficiencias que pueden ser observadas en la gestión presupuestaria de la Comunidad, extraídas a partir del análisis de la documentación que acompaña a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León elaborados. Se trata no obstante de una presentación parcial toda vez que considera el aspecto objetivo del presupuesto, no así el subjetivo, relativo a los órganos o sujetos que intervienen en la gestión presupuestaria, sobre los que se soporta la responsabilidad de las diferencias anotadas y que a tenor de la escasa evolución observada en los presupuestos elaborados desde 1985 se nos presenta como elemento causante de importantes disfunciones presupuestarias, en cuyo análisis no es posible entrar desde fuera de la propia Administración, y sobre la que únicamente señalamos la trascenden-

determinación de los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios públicos, el suministro de la información económica y financiera necesaria para la adopción de decisiones por los Organos de Gobierno y Administración de la Comunidad, y posibilitar el control de eficacia y el análisis de los efectos económicos de la actividad desarrollada por la Administración de la Comunidad,

cia que tiene el contar con una firme intención de los organos que participan en la gestión de la aplicación de la Técnica de Presupuesto por Programas.

En cualquier caso la magnitud de estas desconexiones es suficiente para concluir acerca de la falta de aplicación de la Técnica de Presupuesto por Programas de acuerdo al desarrollo teórico efectuado de la misma y que ha permitido obtener importantes resultados en otros entes, planteando consecuentemente la consideración de los principales aspectos que han de ser tenidos en cuenta para la efectiva implantación de esta Técnica en la Administración Autónoma de Castilla y León.

4.-IMPLICACIONES DE LA ADOPCION DE LA TECNICA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ADMINISTRACION AUTONOMICA.

La incorporación en la Administración Autónoma de Castilla y León de la Técnica del Presupuesto por Programas en atención a los principios de economía y eficiencia precisa la adopción de una serie de medidas prácticas que afectan al conjunto de elementos que intervienen en la gestión .

Dichas medidas pueden ser genéricamente conducidas en su aplicación a las Comunidades Autónomas, a las cuatro siguientes:

- 1.- Reestructuración de la institución presupuestaria, de forma que las partidas que componen su estructura facilite la adopción de decisiones a los organos de la Administración Autónoma.

2.- Consideración de un horizonte mayor de tiempo en la gestión, suficiente para incluir en el mismo el periodo en el que tienen lugar los efectos en la Comunidad de las acciones programadas.

3.- Adopción de procedimientos analíticos racionales y precisos sobre los que soportar la valoración de los programas alternativos que puedan ser definidos por la Administración para la consecución de los objetivos regionales.

4.- Conferir a la estructura orgánica la flexibilidad suficiente para que esta se adapte a las necesidades programáticas y no a la inversa.

Aun cuando cada una de estas medidas tienen una reconocida importancia y han de ser por ello afrontadas en la Administración Autónoma de Castilla y León, es la tercera, referida al procedimiento de gestión presupuestaria, la que nos merece un mayor interés en esta comunicación, y ello, de un lado, por las posibilidades que ofrece para un tratamiento teórico de la misma, y de otro, dada la situación de confusión en que respecto al procedimiento de gestión presupuestaria seguido se ha creado y que constituye la primera tarea a resolver para aplicar el conjunto de medidas propuestas.

Las implicaciones en el procedimiento de gestión presupuestaria de la aplicación de la Técnica de Programas se dirigen a resolver las disfunciones anotadas en el epígrafe anterior y consisten, en primer lugar, en la concienciación del significado y alcance de esta Técnica a todos los Departamentos, implantando un sistema de información y formación que advierta de

la inconveniencia de utilizar en los mismos procedimientos tradicionales rudimentarios y obsoletos, los cuales frecuentemente se quieren encubrir bajo la nueva fórmula de gestión. Quizas el metodo más peligroso de mentir es este de ocultar la irracionalidad y la ineficiencia en la asignación de los recursos de la Comunidad bajo el techo de procedimientos modernos, cuya comprensión puede resultar difícil a buena parte de los responsables de enjuiciar la intervención pública, y que en sí mismos parecen proporcionar el optimo de gestión.

Una segunda implicación viene dada por el desarrollo que ha de efectuarse de los metodos analíticos auxiliares que esta Técnica precisa, y que hechamos en falta en el caso de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Principalmente destacar al Análisis de tipo Coste-Beneficio que cuantifica los resultados que se esperan obtener por unidad monetaria invertida en cada programa, el Sistema Contable que facilite el seguimiento de la ejecución de los programas, y el método de evaluación de las previsiones efectuadas de acuerdo con los resultados alcanzados y los efectos producidos.

Finalmente hacer mención de la implicación que ha de suponer sobre los canales de comunicación, planteando la creación de una red de comunicación interna que haga llegar una información continua, fiable y precisa entre los nucleos encargados de la toma de decisión, los cuales han de presentar un disposición para impulsar el flujo dentro de esta red.

Lógicamente se trata de una presentación parcial de implicaciones, no obstante debemos destacar su carácter de previas.

necesarias y urgentes, de manera que en tanto no sean realizadas de una forma efectiva lo que se estará practicando es una utilización del nombre de esta Técnica para justificar acciones que de ningún otro modo podrían ser llevadas a cabo, atentando con ello al principio de publicidad presupuestaria reconocido legalmente, y lo que es más importante a la confianza política depositada en el gobierno regional merced al sistema de votación practicado.